

Los enfoques del desarrollo territorial (DT) ¿Que hemos aprendido?

Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet
Universidad de California en Berkeley

“Mas Allá de la Ciudad” pone énfasis sobre el potencial de un enfoque territorial al desarrollo rural:

“Las políticas de desarrollo territorial pueden ser importantes, ya que características regionales y locales afectan la productividad en el uso de los recursos.”

Pero concluye con escepticismo:

“Falta evaluación”.

“Es razonable afirmar que los éxitos han sido elusivos”.

Entre tanto se observan:

La frecuente incorporación del concepto de DT en las estrategias de DR:
BID, Guatemala, México, Brasil, etc.

Una multiplicidad de iniciativas de desarrollo territorial: UE, AL (FAO)

→ Que hemos aprendido?

Desafíos del DT:

1. Movilizar para un **crecimiento endógeno local** (relacionado al exterior (mercado, remesas, inversión extranjera directa), pero auto-alimentado en base a innovaciones y complementariedades locales) el potencial productivo sub-utilizado de los recursos locales que han sido negligidos por la concentración del desarrollo económico en las grandes ciudades y en el sector formal: ISI → Regulación → Concentración.

2. Apoyar la **incorporación social** de los más desfavorecidos a las oportunidades de empleo e inversión locales, para reducir la pobreza y la exclusión social.

La construcción de territorios requiere:

1. La descentralización administrativa (y fiscal) y la construcción de una institucionalidad territorial al nivel meso (coalición de municipalidades, región administrativa).
2. La construcción de las instituciones de la región en apoyo a la competitividad de las empresas del territorio (información, mercadeo, servicios financieros, seguro, investigación).
3. La construcción del capital social local, y la participación de grupos organizados locales a la gestión local.
4. La planificación local y regional para definir visión compartida, prioridades, coordinar actividades, buscar economías de escala (clusters).
5. La identificación de fondos de inversión para proyectos territoriales: Region-Driven Development, Fideicomiso regional, contrato estado-región.
6. La inserción de la región a mercados dinámicos regionales, nacionales, e internacionales.
7. La integración multi-sectorial de las actividades productivas (de política sectorial → a política multisectorial territorial): spillovers, complementariedades locales.

11 lecciones derivadas de experiencias de promoción del DT en AL:

1. Partir de una visión a mediano plazo (10 años) para el territorio

- El diagnostico de lo que no funciona enfatiza la corrección de las debilidades, no la iniciativa.
- El diagnostico de lo que funciona y de los recursos corrientes (potencial de la región) tiene un sesgo hacia el *status quo* (lleva a mas o mejor de lo mismo).
- Importante es tener una visión de nuevas opciones (espacios de innovación, potenciales no capturados, actividades emergentes) para el futuro (nuevos mercados de exportación, demanda urbana, valor agregado en cadenas productivas, descentralización industrial, subcontratos, turismo, etc.) → **Nuevos motores de desarrollo endógeno.**

2. Partir de la demanda efectiva (actual o potencial) para los productos de la región en mercados dinámicos

Rol del sector privado en la identificación de estos mercados (Valle de San Francisco en Brasil: empresarios no pobres; exportaciones de frutas Valle Central de Chile; NTEX Guatemala; comercio justo).

Buscar formas de inserción en estos mercados con esfuerzo publico-privado (infraestructura, promoción).

Problemas de organización de la producción son necesarios y difíciles, pero derivados.

3. Alcanzar el desarrollo regional endógeno requiere de una masa crítica de inversiones (clusters) en una zona natural/lógica suficientemente amplia

1. Tamaño amplio de la región: cuenca de empleo, cuenca geográfica.
2. Rol de una ciudad secundaria y su *hinterland*, rol de una universidad.
3. Municipalidades y pequeños consorcios de municipalidades son mas adecuados para manejo de bienes públicos que para nuevas inversiones productivas: historia de la descentralización en América Latina.
4. Si hace falta, buscar coordinación regional a un secundo nivel para proyectos económicos: coaliciones de mancomunidades, “gran región” urbana-rural.
5. Tener un número limitado de prioridades, y buscar una secuencia dinámica en la ampliación/profundización de los objetivos.
6. Poner el énfasis sobre (1) innovaciones locales y (2) complementariedades locales a través de encadenamientos, *spillovers*, efectos externos (crecimiento endógeno).

4. Reconocer explícitamente el rol del sector privado en el DT

El objetivo del DT es atraer la inversión privada: usar la inversión pública para crear las condiciones favorables a la inversión privada.

El sector privado debe ser un actor proactivo en la construcción de la región, incluso en su contribución directa a bienes publicos.

Debe reconocer que la competitividad de cada empresa (PYME) requiere de un sistema competitivo de empresas (cluster, complementariedades locales, sistema local de producción): la competitividad territorial es necesaria como base de la competitividad individual.

5. Rol del empleo (vs. auto-empleo) en la reducción de la pobreza local

1. Microempresa y agricultura familiar capitalizada ofrecen vías de salida de la pobreza (esp. Guatemala producción hortícola).

Pero son vías difíciles: alta tasa de fracaso, aun en países industrializados.

2. Generación de empleo por empresarios no-pobres es la vía más segura de salida de la pobreza. La descentralización de la actividad industrial es un instrumento importante (maquilas, incentivos fiscales, infraestructura, control a la polución urbana). También en empleo en cadenas agro-industriales.

3. Los pobres deben tener los requisitos para acceder a estos empleos (educación, información, no-discriminación, flexibilidad).

4. Representación de los trabajadores para obtener sueldos remunerativos es importante (empleo digno).

5. Importancia de la pluri-actividad como una vía de salida importante para la agricultura sub-familiar: familia diversificada con individuos especializados (esp. Guatemala).

6. Buscar la incorporación social

1. Desarrollo regional exitoso es la precondition para la generación de oportunidades de empleo e ingreso.

2. Difícil complementariedad entre manejo de la dinámica regional y de la incorporación social. Tres opciones:

- Separados: crecimiento y *safety nets*.
- Complementario: crecimiento y apoyo a la participación. **
- Simultaneo: empleo productivo en agricultura familiar capitalizada y PYME.

3. Incorporación social requiere acceso a activos (*drivers*): educación, formación técnica, acceso al crédito, acceso a la tierra.

→ Usar al máximo los programas existentes (sub-utilización, esp. por parte de los mas pobres): Chile Solidario/Puente.

Dar atención especial a la juventud, el género y la etnicidad.

7. Organizar el DT como un proceso dinámico de aprendizaje

Descripción de cada caso con dimensiones comunes: definición de la región, construcción institucional y del funcionamiento de cada experiencia, etc.

Monitoreo y evaluación de cada caso para mejorar lo en base a resultados (aprendizaje).

Organizar el proceso para hacer uso de (internalizar) los resultados (éxitos y fracasos) para mejorar el diseño del programa.

Para eso es necesario experimentar con aspectos del manejo o de las iniciativas del caso: mas allá del análisis de impacto para accountability (bien publico internacional) hacia análisis de impacto para manejo en base a resultados.

8. Reconciliar la dimensión territorial y sectorial

La estructura administrativa es sectorial. El dialogo hacia arriba es sectorial.

La dimensión sectorial se integra en una dimensión territorial al nivel local.

¿Como construir un apoyo territorial al nivel nacional? Proyectos estado-región, fondos concursables (Fideicomisos, RDD: *Region-Driven Development*).

Falta definición de enfoques/proyectos territoriales al nivel de las agencias internacionales: experimentar con pilotos.

9. Rol de una agencia de desarrollo local para el manejo de la información

DT es intensivo en información:

Necesita información sobre mercados, sobre fuentes de innovación (nuevas tecnología e instituciones).

Promoción de la región y sus productos, incentivos a las remesas.

Coordinación de la inversión pública y privada.

10. Identificar un mecanismo de financiación autónomo y sostenible

Mobilización de las remesas para inversiones publicas y como fuentes de financiamiento local (servicios financieros, clubes de emigrantes, matching grants publicos 3/1).

Fideicomiso con fondos públicos y de donantes.

De CDD a RDD (Region-Driven Development) para financiar proyectos: WB (\$6B)? ¿Puede un RDD escapar a la crítica del enfoque CDD (falta de sustentabilidad, falta de representación democrática, falta de incorporación social)?

Fondos para el desarrollo social de origen privado: Fundación, ONG para el desarrollo de la región.

11. Asegurar la continuidad del DT más allá del ciclo político (política de estado)

Importancia de la institucionalización administrativa y política del DT (a diferencia de los Fondos Sociales).

Importancia del apoyo político local: amplias coaliciones de beneficiarios, Consejos de Desarrollo Local.

Importancia de la incorporación social como instrumento de apoyo político.

Importancia de la calidad de la evaluación y difusión de la información para movilizar el apoyo nacional e internacional.