

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamin

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Telf: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

Quito-Ecuador, diciembre del 2005

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

La Constituyente: entre hermes, cronos y pandora: El Ecuador en sus límites

Fernando Bustamante / 7-20

La «huella ecológica» de la dolarización

Fander Falconí Benítez / 21-38

Conflictividad socio-política

Julio-Octubre 2005 / 39 44

TEMA CENTRAL

Ensayo en torno a las regiones de Ecuador Herencias y reestructuraciones territoriales

Pierre Gondard / 45-60

La persistencia de lo regional

Willington Paredes Ramírez / 61-78

Hacia el desarrollo descentralizado local y regional

Efraín Gonzales de Olarte / 79-94

Democracia y territorio en España: rasgos y retos del gobierno multinivel español

Manuel Villoria Mendieta / 95-140

DEBATE AGRARIO-RURAL

Niños, guaguas y guambras: representaciones en la comunidad de Pitaná Alto

María Fernanda Moscoso / 141-152

ANÁLISIS

Movimiento indígena, participación política y buen gobierno municipal en Ecuador:

El Alcalde Mario Conejo de Otavalo

Rickard Lalander / 153-182

El proyecto chavista: entre el viejo y el nuevo populismo

Nelly Arenas / 183-210

Escolarización de niños inmigrantes y propuestas de los partidos políticos Murcia 2003

Mohamed Abdillahi Bahdon / 211-228

RESEÑAS

Electores contra partidos en un sistema político de mandos. Quito: ILDIS y Abya-Yala, 2005, pp. 268

Rafael Quintero

Comentario de Carlos de la Torre E. / 229-232

Justicia pensional y neoliberalismo: un estudio de caso sobre la relación derecho y economía.

Miguel Eduardo Cárdenas Rivera

Comentario de Alejandro Teitelbaum / 233-238

Hacia el desarrollo descentralizado local y regional*

Efraín Gonzales de Olarte**

Dentro de la estrategia de desarrollo integral EDI, la descentralización es un medio importante para resolver los problemas de desigualdad en el desarrollo local-regional y la débil integración entre localidades de una región y entre el centro y periferia de las distintas regiones y de los países.

En el Informe de Desarrollo Humano del 2002 del Perú (PNUD 2002), se señala que existen grandes diferencias de desarrollo entre la provincia de Lima y las provincias del resto del país, entre las provincias de la costa y las de la sierra y selva. El índice de desarrollo humano (IDH) señala que entre Lima - la provincia con mayor índice (0.755)- y Pachitea -la provincia con el más bajo IDH (0.377) existe una diferencia similar a la que existe entre Dinamarca y Nigeria, es decir un abismo de desarrollo. ¿Cómo explicar que en algunas localidades el IDH sea mayor que en otras, pese a que son contiguas? ¿Por qué el desarrollo local es tan

desigual? ¿Son los territorios los que permiten el desarrollo de las personas o es al revés?

Estas constataciones nos llevan a reflexionar sobre los determinantes del desarrollo a nivel territorial y su relación con el desarrollo de las personas. Esta discusión es hoy muy relevante en la medida que se plantea la descentralización como el medio para promover el desarrollo y la democracia en todas las regiones y localidades, es decir, inclusive en los ámbitos más alejados de las sociedades.

Si bien el enfoque territorial es más o menos distinto, los problemas de desarrollo son los de siempre: 1. Qué esta-

* Texto presentado en la I Cumbre Latinoamericana por el desarrollo local/regional y la descentralización, Organizado por CEDER, Arequipa, Perú.

NdE. Agradecemos al autor el habernos permitido publicar este artículo.

** Profesor Principal de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Asesor Especial del Informe de Desarrollo Humano del PNUD- Lima.

mos entendiendo por desarrollo: el desarrollo de espacios y territorios o el desarrollo de las personas. Más complicado aún, ¿el desarrollo territorial depende de los recursos, capitales y potencialidades que tiene una región o una localidad o de la calidad de personas y sus respectivos capitales humanos? 2. Cuáles son los determinantes del desarrollo. 3. El desarrollo local es la célula del desarrollo regional y nacional, o es el desarrollo del conjunto regional y nacional el que impulsa al desarrollo local. Estamos aquí frente a un problema de causalidades, que es necesario dar respuesta para tratar de promover el desarrollo de las personas.

Estamos en busca de nuevas ideas para el desarrollo, que hasta ahora ha sido esquivo para buena parte de América Latina. Estas ideas deben ir mucho más allá de los parciales y desiguales resultados generados por los ajustes neoliberales en nuestros países. No se puede volver a los modelos anteriores, tampoco se puede negar la tendencia a la globalización económica, en consecuencia es necesario llegar a una síntesis de experiencias y teorías, que nos permitan plantear nuevas vías de desarrollo.

El desarrollo humano como proceso de expansión de capacidades y derechos de las personas es una vía prometedora, para reorientar la teoría y la práctica del desarrollo. El primer atributo de este paradigma es que pone a las personas como fin y medio del desarrollo y, el segundo, es que busca igualar oportunidades para todos generando la posibilidad de que todos disfruten de la libertad de escoger y acceder a los bienes y servicios necesarios para vivir y

progresar, donde sea que se encuentren: en el campo, la ciudad, en una provincia o una región.

El lograr este desarrollo en cualquier lugar, nos plantea la necesidad del desarrollo local y regional, como una vía de igualación de oportunidades en cada lugar y para todos. Esto nos lleva a tener que explicar los determinantes del desarrollo local y la manera como dicho desarrollo ha de permitir la expansión de derechos y capacidades de las personas.

El objetivo de este trabajo es presentar un análisis conceptual y una propuesta para el desarrollo a nivel local y regional, que permita promover el desarrollo humano desde los intereses de las personas. Creemos que se necesita de una doctrina del desarrollo que sintetice tres vertientes o entradas: la entrada territorial propia al desarrollo local y regional, la entrada instrumental propia al desarrollo promovido desde las políticas estatales y la entrada del desarrollo humano que reclama contextos institucionales y políticos favorables, para que las personas puedan ejercer sus libertades y derechos humanos fundamentales.

El territorio, las instituciones y las gentes

Los países se organizan territorialmente en regiones que se componen de un centro (urbano) y una periferia (rural). La gente vive en sus respectivas localidades, ya sean estas urbanas o rurales. El nivel de desarrollo humano de cada persona, en la localidad en la que vive, depende de los recursos y potencialidades locales, del nivel de desarro-

llo de la región y del país. Esto significa que el desarrollo se da en un escenario territorial determinado e involucra a personas organizadas socialmente. Lo ideal del desarrollo es que las personas tengan los mismos niveles de desarrollo en cualquier parte del territorio, es decir que el desarrollo del centro y de la periferia tienda a la convergencia y la estabilidad para que las personas, donde quiera que se encuentren, tengan las oportunidades.

Si existen situaciones en las cuales los centros predominan sobre las periferias, lo que no genera igualdad en el proceso de desarrollo, entonces estamos frente a un problema de centralización que inhibe el progreso equilibrado y convergente. Un proceso de descentralización puede, entonces, ayudar al desarrollo territorial equilibrado y a la mejora de los niveles de desarrollo humano. Planteamos así que el desarrollo es un proceso de convergencia del desarrollo humano entre las diferentes localidades y regiones, lo que implica uniformar, integrar y coordinar los factores que lo determinan. Esta propuesta se parece a la vieja teoría de crecimiento con redistribución, pero va más allá no sólo hay que crecer, sino que este crecimiento debe tender a la convergencia pero no sólo de los ingresos y del bienestar de las personas, sino sobre todo debe tender a la igualación de los derechos y capacidades de las personas en todas las localidades.

El desarrollo es, en consecuencia, no sólo una responsabilidad del Estado y de las empresas privadas, sino sobre todo una responsabilidad de las personas que deben abogar por la generación

de oportunidades iguales para todos. Las oportunidades se dan en contextos donde las personas pueden utilizar provechosamente sus capacidades y ejercer sus derechos. La generación de oportunidades es en realidad organizar la economía, la política y la sociedad con ciertas normas e instituciones que permitan incluir a todos a través de los mercados, el Estado en sus diferentes niveles de gobierno, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. El desempleo o el sub-empleo son dos resultados en los cuales la demanda por trabajadores es insuficiente, es decir los mercados de trabajo no logran absorber a todos de una manera tal que puedan ejercitar sus capacidades y, por consiguiente, obtener suficientes ingresos para elegir libremente los bienes y servicios que los satisfagan.

En muchos casos los territorios ocupados no generan las mismas oportunidades para todos. Por ejemplo, en la sierra peruana las tierras de las zonas altoandinas son de baja calidad, se encuentran en pendiente y no cuentan con riego abundante, en consecuencia, los campesinos no logran generar ingresos similares a sus homólogos de la costa, y aún menos a los trabajadores formales urbanos. La dotación de factores en cada territorio es una condición necesaria para el desarrollo, pero no la única, se requiere además de que la gente tenga una dotación de capital humano (educación, talentos, destrezas, experiencia, creatividad), pero no sólo eso sino además una organización económica, social y normas éticas (lo que ahora se denomina capital social) que permita combinar adecuadamente los recursos,

las potencialidades y las personas, de una manera adecuada para generar oportunidades iguales para todos.

El enfoque del desarrollo humano, a diferencia de los enfoques de desarrollo anti-pobreza, parte de lo que tienen las personas -capacidades, capital humano, o potencialidades- antes de lo que les falta. El reconocimiento o toma de conciencia de este hecho plantea una enorme diferencia para las propuestas de desarrollo, pues, se lo presenta como una actitud de progreso desde lo que se tiene, tratando de valorarlo y valorizarlo socialmente y reconociendo las limitaciones que es necesario vencer para avanzar desde donde uno está. Por ello, el desarrollo humano se basa en una cultura de la autoestima, de la búsqueda de reconocimiento social y, sobre todo, de cómo hacer valer lo que se tiene, para lo cual se reconoce en el resto de personas "socios del desarrollo" antes que competidores.

¿Tres enfoques complementarios? hacia una estrategia de desarrollo integrada

Los enfoques más comunes para analizar los problemas del desarrollo y para las propuestas de política son: el territorial, el sectorial o de productos y el desarrollo humano. Cada uno de ellos hace énfasis en un aspecto, a partir del cual se organiza la economía y la sociedad y se hace propuestas de desarrollo.

El enfoque territorial parte del espacio y de sus habitantes. La organización social del espacio basada en cierta racionalidad social y económica es el eje del análisis. El énfasis está dado al territorio como escenario de organiza-

ción social en áreas urbanas y en áreas rurales, que se articulan y que permiten una división social del trabajo que permite progresar. El enfoque moderno dado por los modelos centro-periferia a la Krugman (1992) han permitido recuperar la Geografía Económica como una disciplina capaz de interpretar los factores geo-económicos que determinan el desarrollo, así las distancias, los costos de transporte, las economías de aglomeración, las externalidades, las economías de escala y la demanda en el espacio se presentan como los factores que organizan el territorio en sistemas de ciudades (que actúan como centros) con sus respectivas periferias que se complementan en el suministro de bienes, servicios y factores. El desarrollo en el espacio se genera por procesos dinámicos de organización económica y social en el espacio donde la interacción entre demanda, costos de transporte y rendimientos crecientes organiza el espacio y determina la competitividad de las regiones, que no son otra cosa que sistemas centro-periferia en territorios más o menos amplios. La centralidad y las distancias constituyen atributos de la organización espacial que condiciona el funcionamiento económico. Esto lleva a propuestas de desarrollo urbano, rural o regional. Es decir, la unidad de desarrollo es espacial con los habitantes y factores de producción que contengan.

Por otro lado, **el enfoque sectorial** plantea el desarrollo como un proceso de incremento de la producción y productividad de bienes y servicios. En consecuencia, se plantean estrategias de desarrollo agro-exportador, de desarrollo industrial o del turismo como la

base para lograr mejores de niveles de vida para los habitantes de un país o región. El énfasis de este enfoque está dado ya sea en la especialización o en la diversificación productiva, es decir, en estrategias para incrementar las productividades y las competitividades a partir de ciertos productos en los cuales se busca ventajas comparativas, competitivas o absolutas. Los procesos de cambios e innovación tecnológica y la capacitación de los trabajadores están en la base de estas estrategias de desarrollo. Hay que señalar que durante la segunda mitad del siglo pasado, estos enfoques fueron predominantes a través de los modelos primario-exportadores o los de industrialización por substitución de importaciones.

El enfoque del desarrollo humano es el más reciente de todos y pone énfasis en las personas, en sus capacidades y derechos. Como ya hemos explicado este enfoque trata de analizar los contextos económicos, institucionales y políticos que permiten que las personas progresen, a través de un suministro adecuado de los satisfactores que necesitan para vivir y utilizar sus capacidades. El medio y el fin del desarrollo es la persona, en consecuencia, el desarrollo humano propone utilizar el espacio, los factores, los productos en función de las necesidades humanas tanto las biológicas como las culturales y espirituales. A partir de lo cual, las personas harán uso de su creatividad, su empresarialidad y participarán enriqueciendo sus vidas con la mayor libertad posible.

En verdad estos enfoques son complementarios pues, las personas viven en determinados espacios de cuya dinámica dependen, la cual a su vez depen-

de de los productos en los cuales se especializan las regiones o las localidades. Sin embargo, el tema central es que tanto el territorio como las producciones sectoriales estén al servicio del desarrollo humano, es decir, que ambos se pongan al servicio de las personas y no al revés. Por ello que la combinación de estas tres perspectivas puede generar una Estrategia de Desarrollo Integrado EDI; que es la que trataremos de presentar y analizar.

En esta perspectiva, veremos que el territorio con sus diferentes espacios económicos y sociales cumplen distintos papeles para el desarrollo humano. Veamos cómo.

La localidad: un espacio socialmente construido

Las personas viven en territorios más o menos limitados y en determinados lugares. Casi siempre las personas realizan sus actividades en una localidad, sea ésta un distrito o una provincia, en general con nombre propio, con la que se identifican.

Cuando se trata de definir "lo local" es necesario distinguir conceptos positivos de los normativos. En general se identifica lo local con lo municipal, con lo distrital o con lo comunal en el ámbito rural andino, es decir se confunde un espacio material con un espacio normativo definido políticamente. Por ello es necesario distinguir el espacio social creado por la interacción de las personas del espacio creado por el Estado. Desde una perspectiva del desarrollo humano lo local es un espacio socialmente construido en un determinado territorio, a partir de las relaciones econó-

micas, sociales y políticas de las personas, es decir, es un espacio construido colectivamente sobre determinado territorio, cuyos límites lo fijan la espacialidad de las relaciones socio-económicas y/o las identidades locales. A veces, este espacio podría coincidir con una demarcación territorial basada en criterios geopolíticos, en otros no. Lo importante es que las localidades constituyen el sustento espacial para que las personas vivan en sociedad. En general, la vida en sociedad de cualquier persona involucra directamente a un limitado número de personas, las cuales viven en una localidad. Son estas redes sociales las que constituyen las localidades.

Bajo esta perspectiva, el desarrollo humano, en el que las personas hacen uso de sus capacidades y ejercitan sus derechos, se concreta en una localidad determinada. De ahí, que la localidad sea el ámbito natural para el desarrollo de las personas. Aunque, es necesario señalar que muchos de los satisfactores para el desarrollo no se producen ni generan en la localidad donde uno vive sino en otras localidades, otras regiones u otros países. Por esto, es importante tomar en cuenta que las personas, pese a vivir en una localidad, su vida y sus posibilidades de progreso dependen de las producciones y actividades de personas que viven en otros lugares, en consecuencia dependen de espacios mayores como una región o un país.

Así, el desarrollo local definido como el proceso de expansión de capacidades y derechos de los pobladores de cada localidad depende de varios factores: del crecimiento económico de la localidad y de la región, de incrementos en las productividades, de la calidad del

capital humano, que en su conjunto generen niveles de empleo decente, ingresos adecuados y servicios públicos que propicien una vida civilizada y con privaciones mínimas.

En consecuencia, "lo local" es el territorio en el cual las personas y familias viven cotidianamente, utilizando sus capacidades y haciendo uso de sus derechos. Es el territorio donde las personas interactúan y se relacionan, es un espacio de convivencia social. Por tanto, es un espacio construido sobre la base de un territorio "apropiado" por las personas a partir de sus relaciones directas e indirectas, creando un "habitat" adecuado para el progreso personal en sociedad. Por ello, lo local tiene el sabor al lugar donde uno pertenece y donde uno quisiera avanzar, en función de las relaciones económicas, políticas y sociales que se pueden establecer. Por ello, lo local es un espacio socialmente construido en un territorio limitado.

Una localidad encuentra su límite con otra localidad, cuando los mecanismos de inclusión territorial se hacen imprecisos. Es decir, cuando las personas se salen de la red social que organiza su localidad y encuentran otra red en la cual no tienen relaciones. Ahí empieza otra localidad.

Sin embargo, la localidad es insuficiente como territorio para acceder a todos los bienes y servicios que requieren las personas para aspirar al desarrollo humano. Para ello deben pertenecer simultáneamente a otros espacios.

El espacio del desarrollo económico: la región

Una región es una articulación de localidades en el espacio. En general, la

región es organizada territorialmente por un centro (una ciudad o un eje de ciudades) que articula un entorno o periferia (ciudades pequeñas y el campo), dentro de esta organización se entreteje un sinnúmero de localidades urbanas y rurales, donde las personas se organizan en sociedad, pero sobre todo organizan la economía de la cual depende sus niveles de vida y posibilidades de progreso. Por ello, consideramos que la región es el espacio del desarrollo económico favorable al desarrollo humano.

La razón principal es que, para el funcionamiento económico y el desarrollo humano de las personas, se requiere de un territorio cuyo tamaño se va agrandando en función del crecimiento y progreso económico. Por ello, las naciones pobres son muy fragmentadas en su economía y sociedad, mientras que las naciones prósperas tienen economías nacionales integradas. Más aún, la globalización significa que para muchos sus niveles de desarrollo humano dependen de bienes, servicios y factores que están más allá de sus fronteras nacionales.

La fragmentación espacial significa que los espacios para el desarrollo son limitados a un valle, un distrito, una provincia, una microcuenca o una comunidad campesina y que los habitantes de estos lugares apenas se integran, económica o socialmente, con otros espacios. En consecuencia, no pueden disfrutar de los beneficios de una división social del trabajo en el espacio mucho más amplia. Las principales razones son la débil integración física, por falta de vías de comunicación y la falta de articulación económica, por la debilidad de los mercados en el espacio. Sin em-

bargo, la principal causa es la baja productividad de los productores locales, que no son competitivos más allá de sus respectivas localidades, dicha competitividad está en relación inversa a las distancias, cuanto más lejos se hallan los mercados potenciales menos competitivos son, pues los costos de transporte encarecen sus productos.

Por ello, que cuando las localidades se comienzan a integrar con otras localidades contiguas o cercanas, en base a una ampliación de la división del trabajo y al incremento de las productividades, es cuando se va conformando una región. En general, esta integración espacial se hace en torno a una localidad urbana (una ciudad) que por sus características productivas genera una mayor variedad de bienes y servicios, los que se intercambian con los productos de las localidades rurales contiguas, que en general producen alimentos y materias primas. Se genera así una región, que es un espacio mayor al de una localidad y que organiza la economía y la sociedad en base a un sistema centro-periferia. Es decir, la región es un conjunto de localidades integradas espacial y económicamente, por esta razón, los niveles de desarrollo de la región son mayores al de cada localidad individual, debido a las economías de integración. En este sentido, el desarrollo de una localidad depende de otras localidades, lo que hace que sus habitantes se beneficien de la especialización y del comercio entre localidades. Por ello, cuanto mayor número de localidades integradas, con producciones variadas, las posibilidades de desarrollo humano son mayores.

El sistema centro-periferia que organiza una región se funda en los atributos que tiene el centro (una ciudad) para organizar la economía y los mercados que están a su alrededor. Los centros existen porque confluyen tres factores¹: 1. La producción de los centros tienen, en buena parte, rendimientos de escala crecientes, lo que les permite tener altas productividades, en consecuencia pueden ser vender sus producciones a lugares más distantes, cuanto más alta sean sus productividades. 2. Por la aglomeración espacial de las actividades económicas en el centro se generan externalidades que benefician a los productores y que tienden a reducir costos y aumentar la productividad del centro. Siendo las externalidades de los mercados de trabajo las más importantes. 3. La demanda concentrada en el centro, tanto la de los capitalistas como de los trabajadores, la que constituye un incentivo para la inversión, que a su vez atrae trabajadores de la periferia, generándose un proceso de reforzamiento constante del centro, si estos factores se retroalimentan. Los centros tienden a fortalecerse aún más cuando el Estado se concentra espacialmente e incrementa su oferta y demanda de bienes, servicios y factores.

Es bajo esta estructura económica que la vida cotidiana se organiza en localidades, cuya existencia y crecimiento depende de la dinámica de la región. Las personas para lograr su desarrollo humano necesitan, de un empleo, de ingresos, de bienes y servicios que les pro-

porciona no sólo su localidad sino la región en la que se encuentra su localidad. Las posibilidades de un desarrollo humano equitativo y progresivo depende de la capacidad que tenga el sistema centro-periferia de la región para integrar, a través de los mercados, a todos los habitantes de todas las localidades.

El problema se presenta cuando la articulación entre el centro y la periferia de una región es débil, es decir, cuando por alguna de las siguientes razones, el crecimiento del centro tiende a divergir del de la periferia. 1. Cuando la productividad de la periferia es muy baja y el centro prefiere importar productos de otras regiones o de otros países. 2. Cuando la calificación de los trabajadores del centro es mucho mayor que los de la periferia. 3. Cuando el acceso a fuentes de financiamiento es más favorable al centro que la periferia. 4. Cuando existe una débil integración físico-espacial, entre las ciudades y sus entornos rurales.

Cuando esto sucede habrá localidades cuyo nivel de desarrollo, sobre todo humano, se irá alejando del promedio regional y de las localidades más favorecidas por la dotación de los distintos tipos de capital: humano, físico, financiero y natural.

Desde un punto de vista sociológico, una región se define y desarrolla sobre la base de su economía. Es decir, las sociedades regionales emergen de las bases económicas las que definen la estructura social, de grupos o clases sociales, que se organizan espacialmente en

1 Krugman (1991), Gonzales (2000).

sus propias localidades, que son su sustento territorial. Lógicamente, las sociedades regionales se organizan no sólo económicamente sino también políticamente, en función de su historia, de los liderazgos, elites, cultura e identidades. Así, la región es también un espacio social construido, a una escala territorial mayor, en consecuencia, es un espacio más complejo y amplio.

En resumen, la región es el espacio de la producción, la inversión y el empleo, que requiere de territorios mayores para poder generar desarrollo. Es el espacio en el cual las personas se articulan de una manera impersonal, a través de los mercados y del Estado. La impersonalidad proviene de la lejanía en el espacio de los productores y consumidores, que no necesitan conocerse personalmente para poder relacionarse. A diferencia de la localidad, donde existe un gran componente de relaciones personales, no sólo económicas sino también políticas, sociales, culturales, religiosas, etc., la región por su tamaño despersonaliza las relaciones y las mediatiza a través de mercancías y de relaciones indirectas y le da un mayor peso a las relaciones impersonales económicas. Con los resultados de las relaciones económicas en el espacio, los ingresos, las personas pueden vivir en sus localidades. Por ésto es que la localidad y la región son dos espacios que tienen dos funciones distintas para el desarrollo humano de las personas. Por ello, el desarrollo regional es la combinatoria de desarrollos locales que se originan en el funcionamiento de un sistema centro-periferia, que es un sistema de mercados en el espacio, que organiza la economía y la sociedad en el espacio regio-

nal. Cuanto mayor sea la integración económica entre las personas de todas las localidades, debido a su dotación de capital humano, físico y financiero, y de sus productividades, el desarrollo humano será mayor. Esto significa que la región será el espacio del desarrollo económico. Si esto no sucede, la pregunta es cómo se hace para lograr el desarrollo local y regional?

¿El desarrollo local un punto de partida o un punto de llegada?

Mucho se especula sobre las posibilidades de promover el desarrollo desde lo local.

Es necesario precisar esta hipótesis. En nuestra perspectiva el desarrollo local y regional tienen que ir de manera integrada para generar desarrollo humano, es decir, es necesario combinar los tres componentes del desarrollo: el enfoque territorial (el desarrollo en el espacio) y sectorial (el desarrollo productivo) para lograr el desarrollo humano de las personas. Esta es la estrategia de desarrollo integrada EDI, que en nuestro criterio es la que permite tomar en cuenta los territorios, las cosas y las gentes en un mismo enfoque.

Bajo esta perspectiva el desarrollo local y el desarrollo regional son dos procesos que deberían ser promovidos de manera conjunta. Para ello es necesario una combinación de políticas públicas y una acción política que genere una suerte de un nuevo contrato social para el desarrollo. El desarrollo local es un proceso de generación de mejores condiciones de vida en la localidad donde uno vive, en consecuencia se requiere de una cooperación estrecha en-

tre el gobierno local y la sociedad local, para mejorar el espacio y los servicios para una mejor convivencia social. Este proceso de desarrollo debe basarse en los recursos que se generan en la actividad económica, que hace parte de la región, pese a que los productores de bienes y servicios se encuentran en cada localidad. En cambio el desarrollo regional es un proceso en que los sectores productivos de cada región, cada cual ubicado en distintas localidades, generan mejores productividades, mayores ingresos y más empleo.

En consecuencia, el desarrollo local ha de ser una consecuencia del desarrollo regional y del desarrollo nacional, siempre y cuando cada localidad haga parte de la división social y espacial del trabajo. Por ello, es necesario que el desarrollo local sea concebido como el proceso de integración dinámica de cada localidad a la división del trabajo de cada región, con algunos grados de especialización que les permita ganar economías de escala y generar competitividad. Para que ello suceda, cada región debería generar mecanismos de coordinación y planificación entre el sector privado y el sector público, para que el proceso de desarrollo regional tenga metas colectivas regionales. Probablemente este es uno de los roles más importantes que deben tener los gobiernos regionales.

En consecuencia, el desarrollo humano se concretará en las condiciones de vida de cada localidad si la región en la que se encuentra tiene un crecimiento económico estable y si la localidad se integra a los mercados regionales y nacionales. Si esto sucede cada localidad

se integrará ventajosamente en la globalización.

La integración vertical y la integración horizontal

Uno de los principales problemas del desarrollo en el espacio es la falta de integración espacial y sectorial. Muchas localidades y espacios rurales no están espacialmente articulados, es decir, no tienen una integración horizontal. En otros casos, no existe un intercambio entre sectores urbanos (centros) y rurales (periferias) por bajas productividades, por demanda reducida o por competencia con otros productores de otras regiones o de otros países, es decir no existe una articulación vertical.

Cuando ambas articulaciones son débiles las posibilidades de desarrollo local y regional son menores. Para que se genere mayores productividades, empleo e ingresos, y como consecuencia se genere mayores recursos fiscales, es necesaria la integración. Las estrategias de desarrollo deberían promover ambos tipos de articulación.

Una cuenca, un corredor económico, una región natural son ejemplo de articulación horizontal. La continuidad territorial es el requisito para la articulación horizontal entre ciudades principales y secundarias y entre éstas y sus entornos rurales. Las distancias y las vías de comunicación son los principales obstáculos. Por ello la integración física a través de mejores vías de comunicación que conduzca al abaratamiento de los costos de transporte es el medio para acelerar la articulación horizontal. Sin embargo, el principal objetivo de es-

ta articulación es la conformación de ejes espaciales conectados, que incrementen la oferta y demanda regional y, obviamente, incrementarán las bases materiales del desarrollo de las localidades que hagan parte del sistema articulado regional. La idea central es constituir una oferta competitiva y exportable, al mismo tiempo que se incrementa la demanda agregada, que en su conjunto promoverían incrementos en la producción, la productividad y el empleo.

La articulación vertical profundiza las relaciones económicas entre los sectores productivos de una ciudad-eje (centro) y los sectores productivos de sus ciudades secundarias y el entorno rural. Aquí la integración no se da por bajos costos de transporte sino por una mayor división del trabajo, por un incremento de las productividades o por políticas proteccionistas a la producción nacional. La idea es que habrá una mayor integración económica, que favorecerá el desarrollo local y regional, aún sin la incorporación de nuevas ciudades o localidades a través de su integración espacial. El impacto económico es similar a la articulación horizontal pues aumentará la producción, el empleo, las productividades y la demanda, en las localidades que se produzca esta articulación.

Para promover mejor estos procesos de integración entre localidades y regiones, que lleven al desarrollo humano, la descentralización puede ser un medio poderoso para romper la inercia y desigual desarrollo en el que se en-

cuentran los pueblos y regiones de nuestros países.

La descentralización para el desarrollo humano

Dentro de la estrategia de desarrollo integral EDI, la descentralización es un medio importante para resolver los problemas de desigualdad en el desarrollo local-regional y la débil integración entre localidades de una región y entre el centro y periferia de las distintas regiones y de los países.

La descentralización es una respuesta a los problemas generados por la centralización económica y el centralismo estatal. La **centralización económica** es un fenómeno espacial, según el cual el centro tiende a crecer más rápidamente que la periferia, en consecuencia se genera una divergencia en el largo plazo, lo que conduce a un grave problema de desigualdad de oportunidades entre las localidades urbanas y rurales de cada región. El **centralismo estatal** es un fenómeno político-institucional según el cual el nivel más alto del gobierno (el gobierno central) concentra la mayor parte de funciones, decisiones y recursos del Estado, sin que ello contribuya a reducir la divergencia y las desigualdades económicas generadas por la centralización espacial.

La descentralización podría y debería ser un proceso y una reforma que ayude a cambiar los fundamentos económicos y políticos de la centralización². Un proceso que permita cambiar,

2 Para una ilustración teórica y empírica de la descentralización ver: Burki et al (1998), Planas (1998), Revesz (1998) y Zas Fris (1998)

en países muy centralistas como el Perú, la estructura y el peso de los centros económicos y al mismo tiempo que propicie una mayor integración entre centros y periferias de cada región. Una reforma que modernice y descentralice al Estado, tanto en sus niveles de gobierno, como en sus mecanismos de decisión y asignación de recursos, sobre la base de una mayor participación ciudadana y una mayor transparencia en la gestión pública.

Para generar desarrollo humano la descentralización económica debe promover la generación de empleo, mejores ingresos y bienestar de las personas y familias en cada localidad y región. Por el lado político, la descentralización debe promover mejores niveles de representación y participación política, incrementar la capacidad redistributiva del Estado tomando en cuenta los aspectos espaciales y sociales. Además, debe generar una cultura democrática. El desarrollo humano requiere de ambos tipos de descentralización.

La descentralización para el desarrollo humano debe promover mecanismos y procesos para alcanzar dos objetivos: 1. La igualación de las oportunidades en los centros y en las periferias. 2. La expansión de capacidades y derechos de las personas tanto en el ámbito local y regional, como en las ciudades y en el campo. Los medios para alcanzar estos objetivos son la descentralización económica concordada con la descentralización política, a través de la descentralización fiscal (Gonzales 2003).

La descentralización económica debería tener, a su vez, dos objetivos: por un lado, promover el crecimiento

más acelerado de los centros secundarios (ciudades fuera de Lima) y de sus respectivas periferias. Es decir, promover un desarrollo equilibrado de las distintas localidades urbanas y rurales. Por otro, generar mecanismos de articulación vertical y horizontal entre Lima y el resto de regiones, y entre cada ciudad regional (ciudad intermedia) y su respectivo entorno urbano (ciudades pequeñas) rural (campo). La descentralización económica debería promover crecimiento económico local y regional convergente y mayor articulación económica en el espacio, para generar desarrollo humano a niveles regional y local.

La descentralización política debería promover la desconcentración y transferencia de funciones, decisiones y recursos del gobierno central a los gobiernos regionales y locales. En un país como el Perú, se trata de una revolución, en la medida que el Estado peruano tiene siglos de funcionar de manera centralizada. Los gobiernos regionales recientemente creados y los gobiernos locales deberán funcionar sobre la base de la activa participación ciudadana, que caracteriza a todo proceso de descentralización democrática. Para tal fin, la población se debe organizar en movimientos o partidos políticos que los representen, que se deben constituir en intermediarios entre los ciudadanos, con necesidades y preferencias, y el Estado, con funciones y recursos para ofrecer bienes y servicios públicos. Así, la descentralización puede permitir refundar la política si la gente se organiza en cada localidad y región para participar en la solución de sus problemas. Así

la descentralización reforma los sistemas políticos centralistas.

El desarrollo local y regional pueden tener a los gobiernos descentralizados como sus principales promotores. En consecuencia, las funciones que se les transfieran deberían incluir el manejo de las políticas sectoriales y sociales. Las políticas sectoriales son las que promueven a los sectores productivos, los cuales tienen una localización espacial específica, en consecuencia los gobiernos regionales deben ser los ejecutores de las políticas sectoriales, cuyos objetivos centrales deben ser: el incremento de la producción, del empleo y de la productividad. En cambio la ejecución de las políticas sociales deben ser responsabilidad de los gobiernos locales, pues la salud, la educación y la infraestructura básica³ son los servicios públicos que favorece a las personas en su lugar de vivienda y de vida cotidiana. Una descentralización efectiva y eficiente contribuirá decisivamente al desarrollo humano, desde el desarrollo local hasta el desarrollo regional.

El enfoque movilizador de las potencialidades

Las potencialidades son recursos o capitales insuficientemente o mal utilizados y, en algunos casos, son recursos, capitales o talentos ocultos o por descubrir. En países y regiones con escasez de capitales el mejor uso de las potencialidades es una puerta abierta hacia el desarrollo humano. Primero porque se podría dar un mayor o un pleno empleo de

las capacidades de las personas y de su capital humano, además del capital natural, físico, financiero o cultural. Segundo porque al tratar de hacerlo se debe organizar la sociedad de una manera más activa y cooperativa para lograrlo, y, Tercero, porque permite basar el desarrollo en las propias fuerzas, antes que en la ayuda externa, el capital extranjero o el aporte del Estado. Este enfoque se presenta como un poderoso movilizador del desarrollo local y regional, partiendo de lo que se tiene.

Uno de los legados de los ajustes neoliberales en América Latina ha sido la desocupación o subocupación de una buena parte de la fuerza laboral de nuestros países, pero también el capital físico constituido por fábricas, inmuebles e instalaciones productivas ha sido subutilizado y, en muchos casos, inutilizado. En consecuencia, existe un conjunto de capitales que constituyen potencialidades, que están requiriendo de recursos o factores adicionales para volver a trabajar o funcionar y, en consecuencia, para poder integrar a los mercados una serie de potencialidades. Simultáneamente, casi todos los países tienen deudas externas e internas que constituyen un pesado lastre para el desarrollo, pues resta anualmente varios puntos del PBI que salen de cada país por concepto de pago de intereses y amortizaciones, disminuyendo así el ahorro interno, en consecuencia reduciendo los recursos para la inversión productiva, la que podría crear empleo e incrementar las productividades. Por ello, el uso de las potencialidades pue-

de permitir suplir las carencias iniciales de capitales para el desarrollo.

El enfoque de las potencialidades promovido por el Informe Nacional del Desarrollo Humano del Perú del 2002 es una propuesta que plantea las posibilidades de desarrollo a partir de un inventario de potencialidades existentes en todas las regiones y localidades del Perú (PNUD 2002, 2003), que podrían ser identificadas, movilizadas y puestas en funcionamiento a partir de la iniciativa privada y pública. Los factores limitantes para el uso pleno de las potencialidades son el financiamiento y el contexto de políticas macroeconómicas. Estas últimas son muy importantes pues definen los precios relativos, que son los incentivos para una mayor o menor uso de las potencialidades. En este sentido el desarrollo local y regional depende en primera instancia de que el tipo de cambio real promueva las exportaciones y que el capital no sea muy caro. El resto de factores para el desarrollo provienen de los atributos de las personas con capacidades, las denominadas "chispas del desarrollo": la creatividad, la empresariedad, la participación y el agenciamiento, son los factores provenientes de la actitud de las personas que permitirían un uso creativo y el pleno empleo de las potencialidades en las localidades y regiones, con lo cual se podría dar un salto importante para romper la inercia de este largo período en el que los países son estable macroeconómicamente pero se hacen cada vez más inestables microeconómicamente.

El pleno empleo de las potencialidades de los capitales: humano, físico, financiero y, hasta cierto punto, natural

hace parte del enfoque EDI para el desarrollo local y regional.

Reflexiones finales: la necesidad de nuevas estrategias de desarrollo

Es evidente que en América Latina hace falta nuevas estrategias de desarrollo, que hagan la alternativa al neoliberalismo de apertura indiscriminada, de incapacidad de crear empleo y de incremento de la pobreza, pese al logro de los equilibrios económicos fundamentales. La estrategia que proponemos es la combinación armoniosa de los enfoques territoriales y sectoriales para el desarrollo humano, que hemos denominado EDI, que se combina con enfoque de las potencialidades como medio para replantear el desarrollo local, regional y nacional sobre nuestras propias fuerzas, utilizando las capacidades humanas y las "chispas del desarrollo".

Dentro de estas perspectivas, el desarrollo humano será el resultado del desarrollo local, el cual a su vez dependerá del desarrollo regional. En la localidad debe sentirse los frutos del crecimiento económico generado en la región, por ello la localidad es el espacio de la convivencia y el bienestar, mientras que la región por sus escalas y extensión territorial es el espacio del desarrollo económico generador de empleo, productividades y mejores ingresos. La integración horizontal (espacial) y vertical (comercial) es el medio para articular a las personas, empresas y Estado en el espacio. Políticas deliberadas que incrementen la articulación física y económica en el espacio ha de generar economías de escala, de aglomeración y de

integración, que van a incrementar los niveles de bienestar de las personas en sus localidades y regiones. Además, la integración física lleva a la integración de mercados y, éstos a su vez, llevan a procesos de convergencia en el crecimiento económico espacial, lo que es sinónimo de tendencia a la igualdad de oportunidades, es decir promueve el desarrollo humano.

Dentro de este contexto la descentralización, como proceso de cambio y como reforma, se presenta como un medio poderoso para el cambio social y el desarrollo humano. El desarrollo local y regional dependerá en primer lugar de la descentralización o desconcentración económica en el espacio, que permita crear centros alternativos a los mega centros, como es Lima, al mismo tiempo que facilita la integración entre los centros y las periferias. La descentralización estatal es el complemento a la descentralización económica y debe jugar un papel importante con la creación de gobiernos regionales y el fortalecimiento de los gobiernos locales. El mayor desafío para la descentralización estatal es convertir a los gobiernos locales y regionales en líderes efectivos y promotores del desarrollo espacial y sectorial. Sin embargo, no habrá desarrollo humano equitativo y convergente si no hay descentralización y crecimiento económico regional, en consecuencia si el sector privado no juega un papel principal.

La estrategia de desarrollo de comienzos del siglo XXI tiene como principios: la cooperación entre el sector privado y público, la utilización de las potencialidades que plantean el desarrollo desde nuestras fuerzas, la integra-

ción interna para la articulación internacional, la descentralización democratización de los gobiernos privados y corporativos, la fusión de los enfoques territoriales y sectoriales en función de metas de desarrollo humano. Todo ello bajo los principios éticos de la igualdad de oportunidades, de la participación y la inclusión social.

Bibliografía

BURKI Shahid Javed, Guillermo E. PERRY y William DILLINGER

1999 *Más allá del centro: La descentralización del Estado*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington D.C.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

1998 *“La descentralización en la educación y la salud: un Análisis Comparativo de la experiencia Latinoamericana”*, Santiago, Chile.

CONTRERAS, Carlos

2002 *“El centralismo peruano en su perspectiva Histórica”*, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú, ms.

GONZALES de OLARTE, Efraín

1982 *Economías regionales del Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Serie Análisis Económico 6, Lima

—. 1993 *La economía regional de Lima: Crecimiento, urbanización y clases populares urbanas*, Instituto de Estudios Peruanos – Consorcio de Investigación Económica, serie Análisis Económico, Lima.

—. 1998 *“La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia”*, en Revesz (1998), CIPCA-IEP, Lima.

—. 2000 *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos – Consorcio de Investigación Económica, serie: Colección Mínima, Lima.

—. 2003 *“Descentralización para el desarrollo humano en el Perú”*, Cuadernos para el Desarrollo Humano No. 4, PNUD, Lima.

KRUGMAN, Paul

1991 *Geography and Trade*, Leuven University Press and The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

PLANAS, Pedro

1998 *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*, Municipalidad de Lima Metropolitana

PNUD

2002 "Informe sobre Desarrollo humano, Perú 2002. Aprovechando las potenciali-

dades", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina del Perú, Lima.

REVESZ, Bruno (editor)

1998 *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, CIPCA-IEP, Lima.

ZAS FRIZ, Johnny

1998 *La descentralización ficticia. Perú 1821-1998*. Universidad del Pacífico, Lima.

Chasqui

Revista Latinoamericana de Comunicación

www.ciespal.net

No. 91

Septiembre 2005

Director: Edgar Jaramillo

Editor: Luis E. Proaño

INDICE

- . Carta a nuestros lectores
- . Páginas de grandes periodistas, *Jean Paul Sartre*
- Opinión . ¿Libertad de prensa en los Estados Unidos, *Peter Schenkel*
- Ensayos . Argentina: Experiencias de los Voceros Judiciales, *Damián Pertile*
- . Periodismo del futuro, *Leonardo Witt y Francisco Seone*
- Prensa . Crisis y autocensura: problemas en The New York Times, *María H. Barrera Agarwal*
- Televisión . Optimismo e innovación: Televisión interactiva, *Jenny Bustamante Newball*
- . Violencia de género y publicidad sexista, *Elena Blanco*
- Comunicación organizacional . De la comunicación integrada al Director de Comunicación, *Joan Costa*
- Informática . Satélites de comunicación, *Francisco Sacristán Romero*
- . Interacción persona-computador: Sálvese quien pueda, *Francisco Ficarra*
- Lenguaje . Errores comunes en el lenguaje periodístico: Homenaje a Cervantes: Sancho Panza, reportero, *Juan Manuel Rodríguez*
- . Periscopio Tecnológico
- . Bibliografía sobre Comunicación

Suscripciones:

cuatro números – incluye porte de correo

	un año	dos años	números anteriores
América Latina	US\$ 40	US\$ 70	US\$ 8
Ecuador	US\$ 12	US\$ 20	US\$ 2
Resto del mundo	US\$ 60	US\$ 100	US\$ 13

Pagos

Enviar –por correo certificado– en cheque en dólares a órdenes de CIESPAL contra un banco de los Estados Unidos.

La información enviar al email chasqui@ciespal.net o a la dirección postal P.O. Box 1701584. Quito - Ecuador