



CAF

CAF 2010 RED

Disparidades Regionales, Gestión Local y Desarrollo Económico en América Latina

Michael Penfold
Director Adjunto
Corporación Andina de Fomento

Córdoba, Noviembre 6 2009

¿Existe un rol para los gobiernos subnacionales en el desarrollo económico?

¿Cuál debe ser ese papel y cómo se puede apuntalar el éxito?

¿Qué tipo de política pública permite alcanzar ese objetivo?

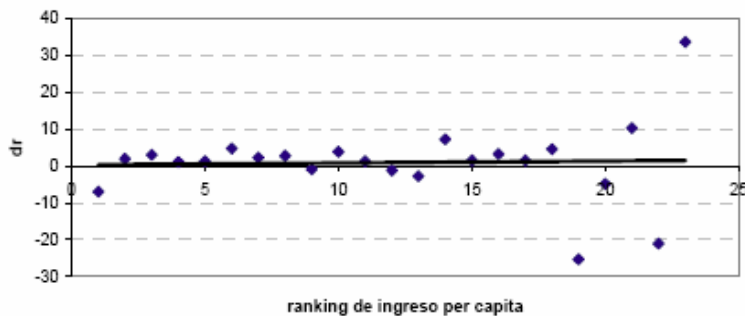
- Disparidades Regionales :
 - La integración global (en especial los flujos de inversión y cambio tecnológico) pueden haber inducido una mayor convergencia a nivel nacional
 - Sin embargo, estas políticas también tienen implicaciones importantes para la distribución espacial de las actividades económicas dentro de los países
 - ¿Las disparidades regionales se acentuaron? ¿Nos debe importar? Pueden haber fallas de mercados con muchas dimensiones locales. ¿Pueden los gobiernos subnacionales hacer una diferencia?

- Gestión Local:
 - Suponiendo que existe un rol para las entidades sub-nacionales, ¿que explica que un gobierno tenga un mejor desempeño que otro?
 - En un contexto como el latinoamericano, en donde estas condiciones (instituciones, capital social) suelen ser precarias, ¿es posible revertirlas para mejorar el desempeño?
 - ¿Es cierto que la descentralización política ayuda a promover el desarrollo local? ¿Qué otro tipo de iniciativas pueden contribuir a alcanzar este objetivo?

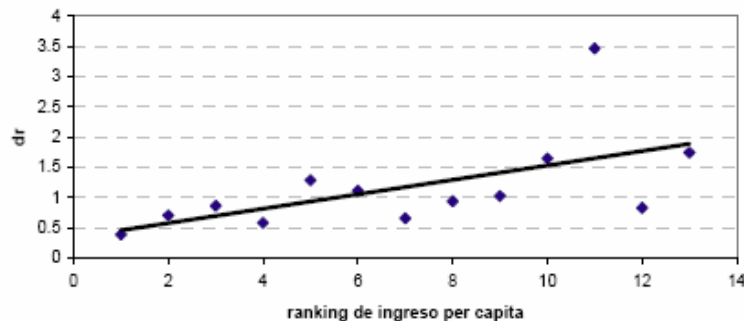
- Desarrollo Económico Local:
 - ¿Hasta qué punto estos distintos factores (infraestructura, capital humano, instituciones, aglomeraciones) han tenido un papel importante en moldear la geografía económica de las regiones y cómo interactúan estos factores entre sí?
 - ¿Qué pueden hacer las regiones y las ciudades para tomar ventaja (o mitigar) los efectos de la globalización dentro de sus territorios?
 - ¿Cómo se diferencia el DEL de otro tipo de políticas?

Disparidades Regionales: PIB Regional

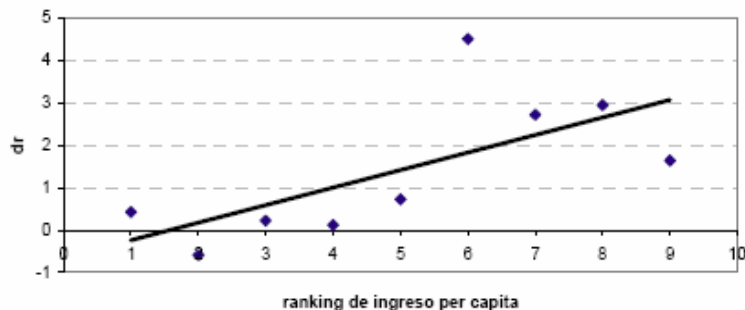
Ingreso per cápita Argentina



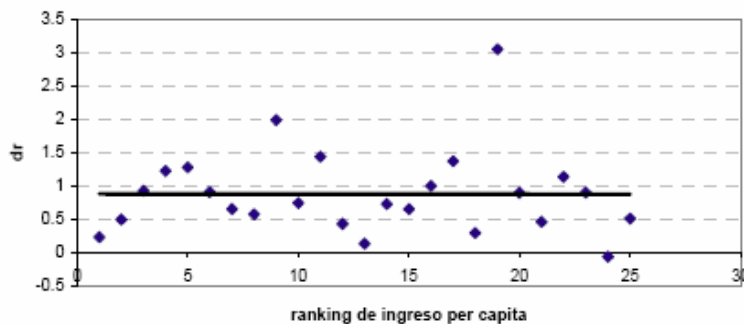
Ingreso per cápita, Chile



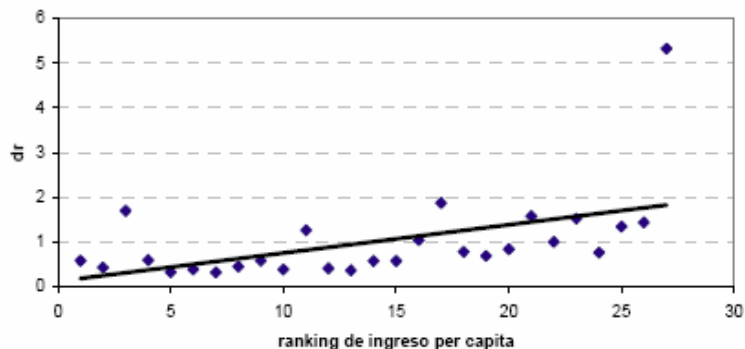
Ingreso per cápita, Bolivia



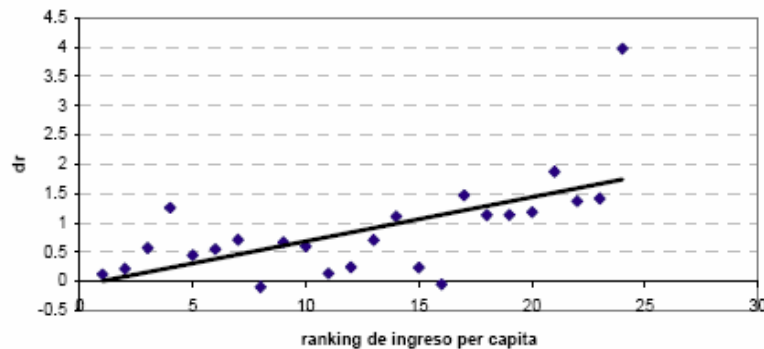
Ingreso per cápita, Colombia



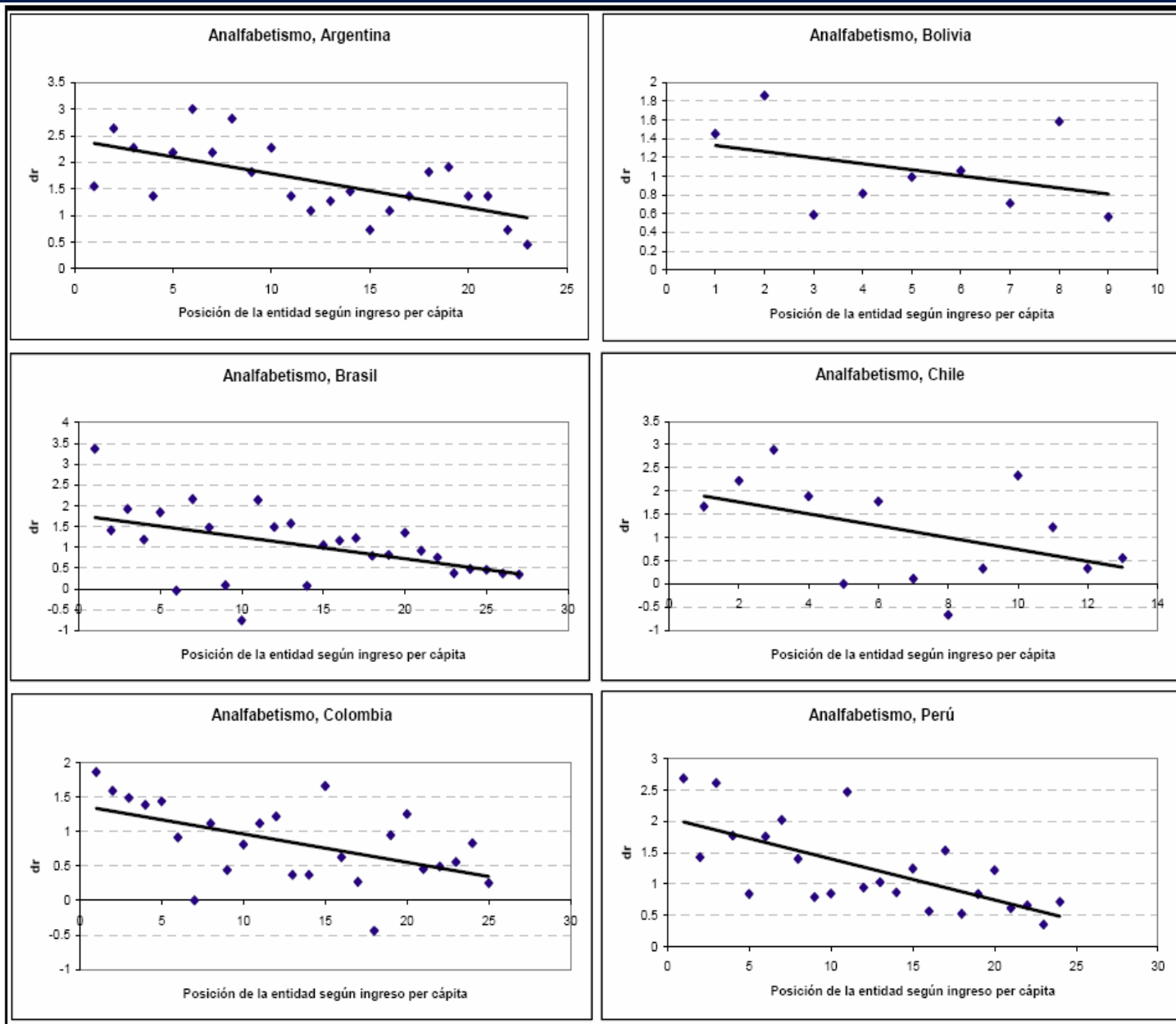
Ingreso per cápita, Brasil



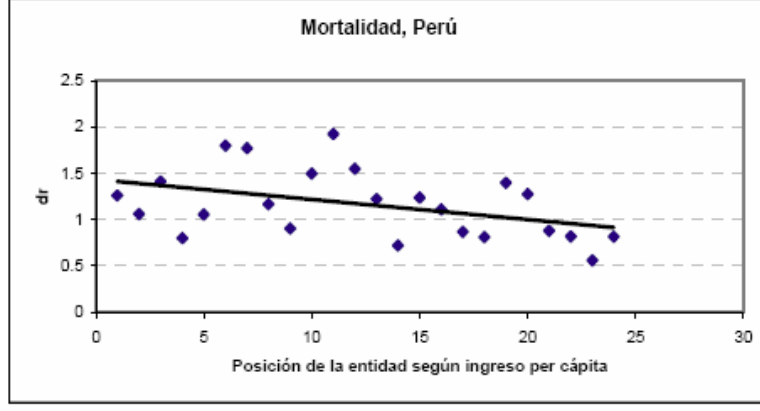
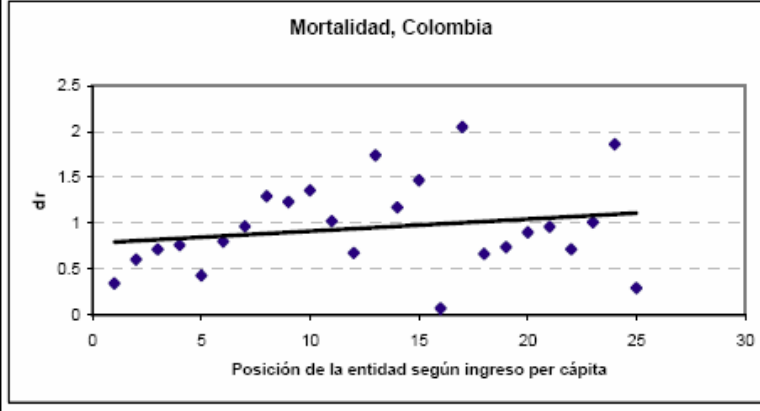
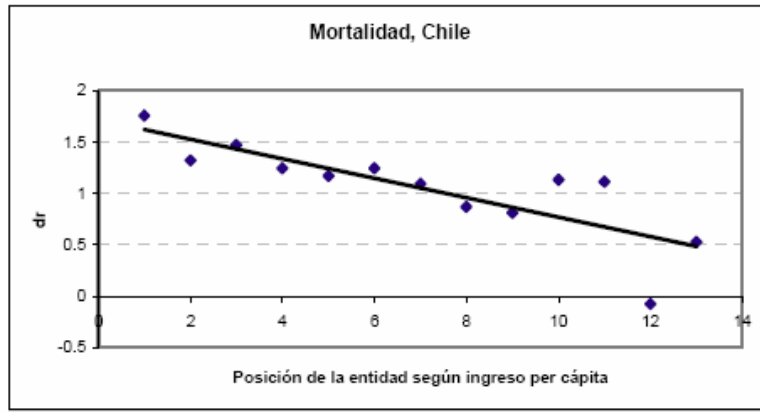
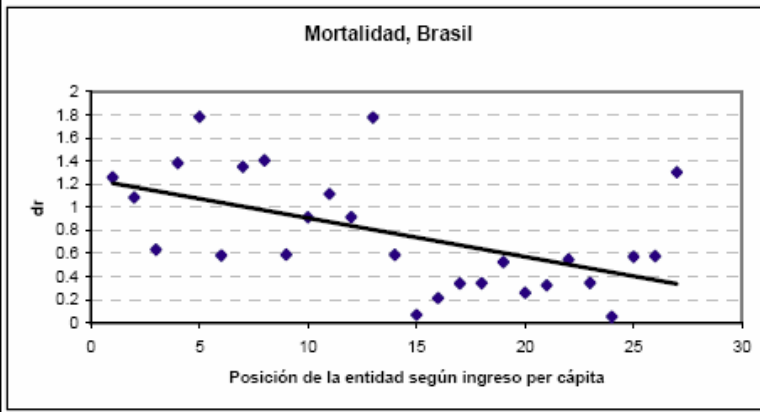
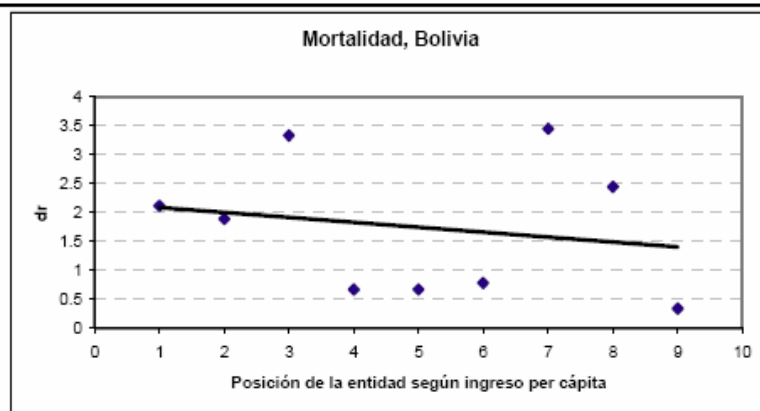
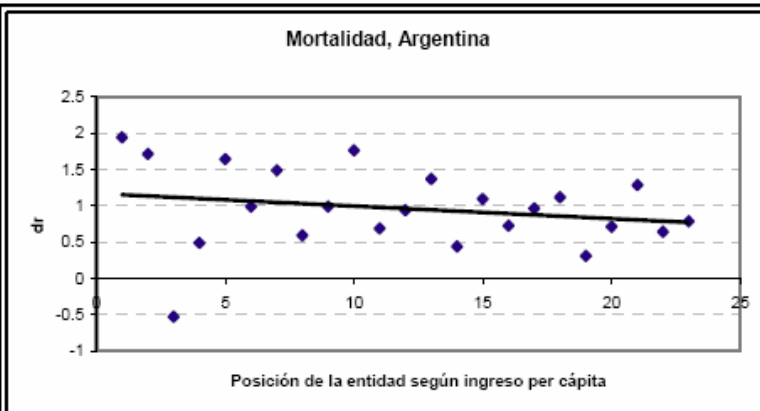
Ingreso per cápita, Perú



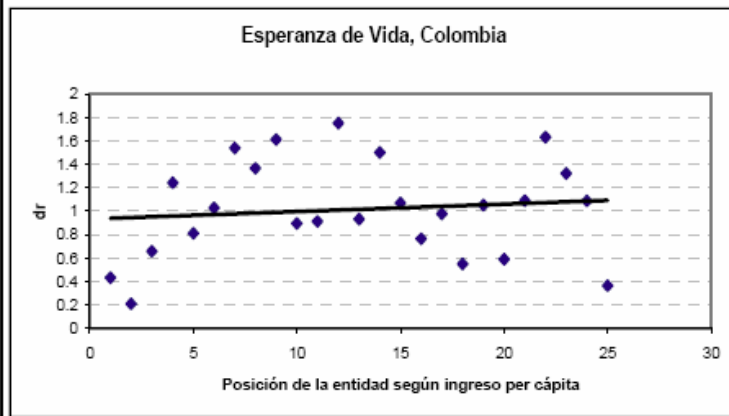
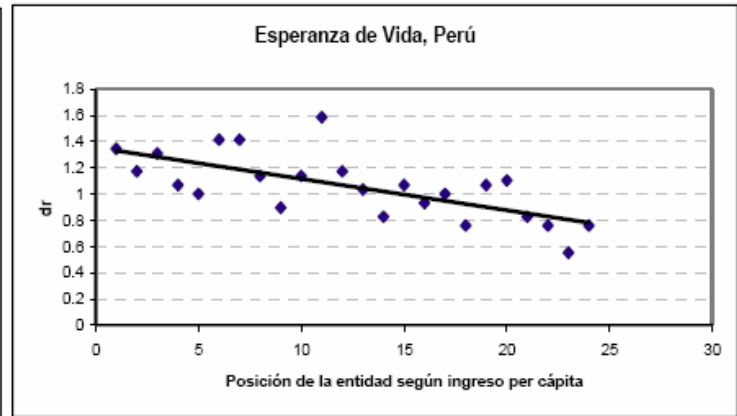
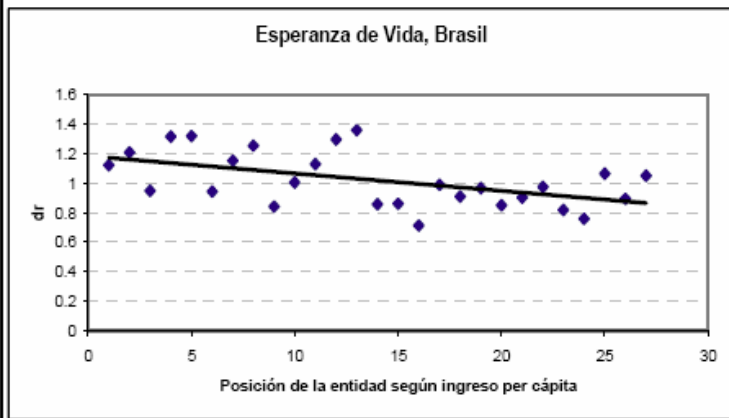
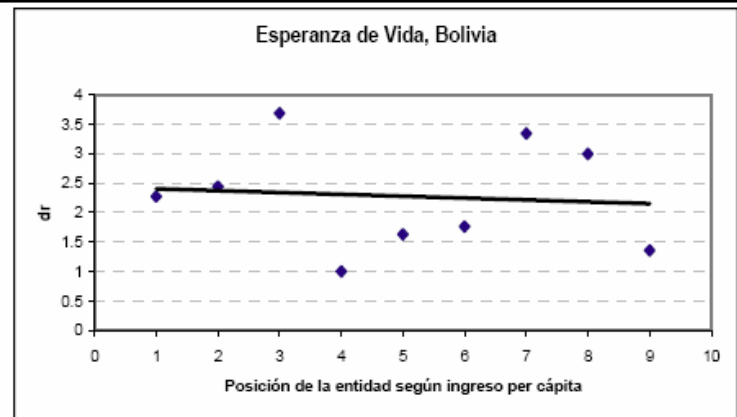
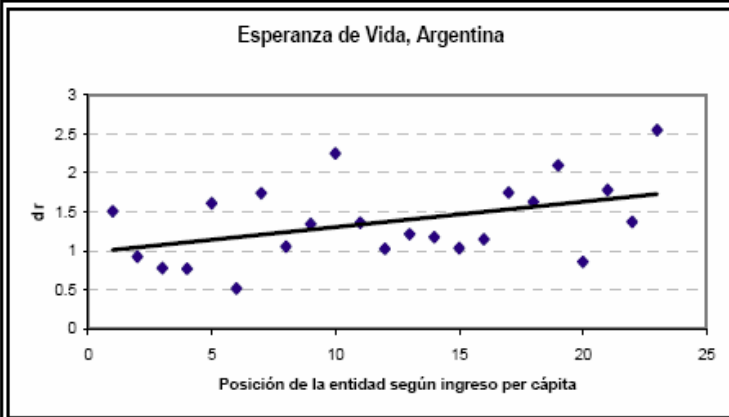
Disparidades Regionales: Indicadores de Desarrollo (Alfabetismo)



Disparidades Regionales: Indicadores de Desarrollo (Mortalidad Infantil)



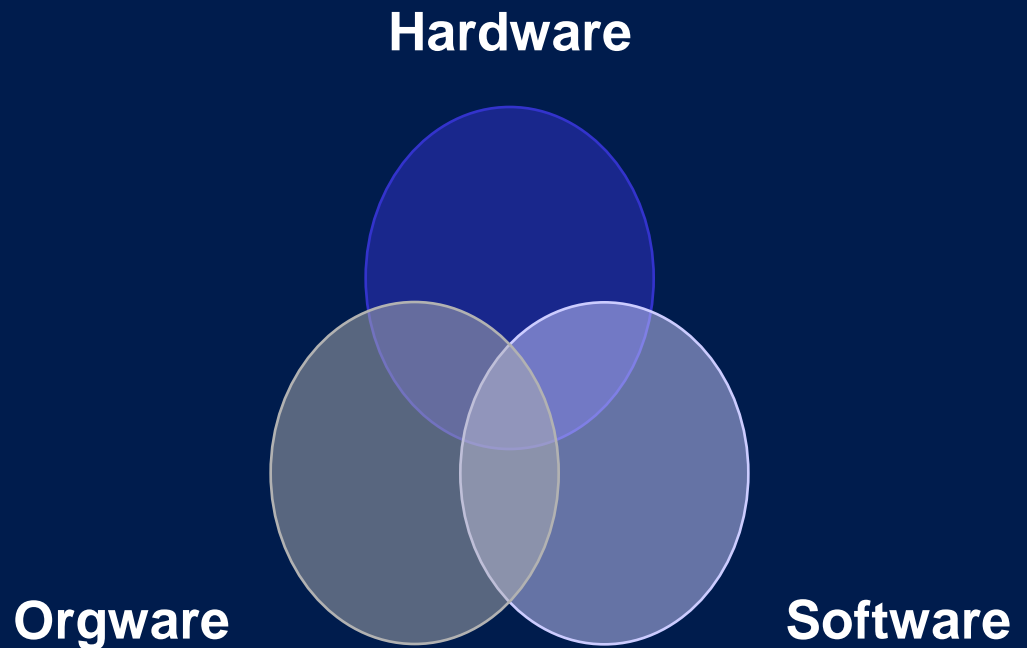
Disparidades Regionales: Indicadores de Desarrollo (Expectativa de Vida)



- Conclusiones basadas en las evidencias de las disparidades regionales:
 - La calidad de vida depende de muchos factores que van más allá del ingreso (BID 2008)
 - ¿Por qué las disparidades tienen resultados distintos en cuanto a ambas dimensiones? ¿Qué nos dice de la transformación productiva local?
 - Quizás la difusión del progreso tecnológico en el tratamiento de ciertas capacidades básicas locales están apalancadas en programas nacionales (salúd) y en materia productiva no existe nada equivalente
 - ¿Hay más espacio para la intervención local? ¿Cómo hacer más *viral* el proceso de transformación productivo?

•Explicación de Desempeño:

- Economías de aglomeración y especialización;
- Acumulación de Capital Humano y Migración;
- Provisión de Bienes Públicos
- Instituciones



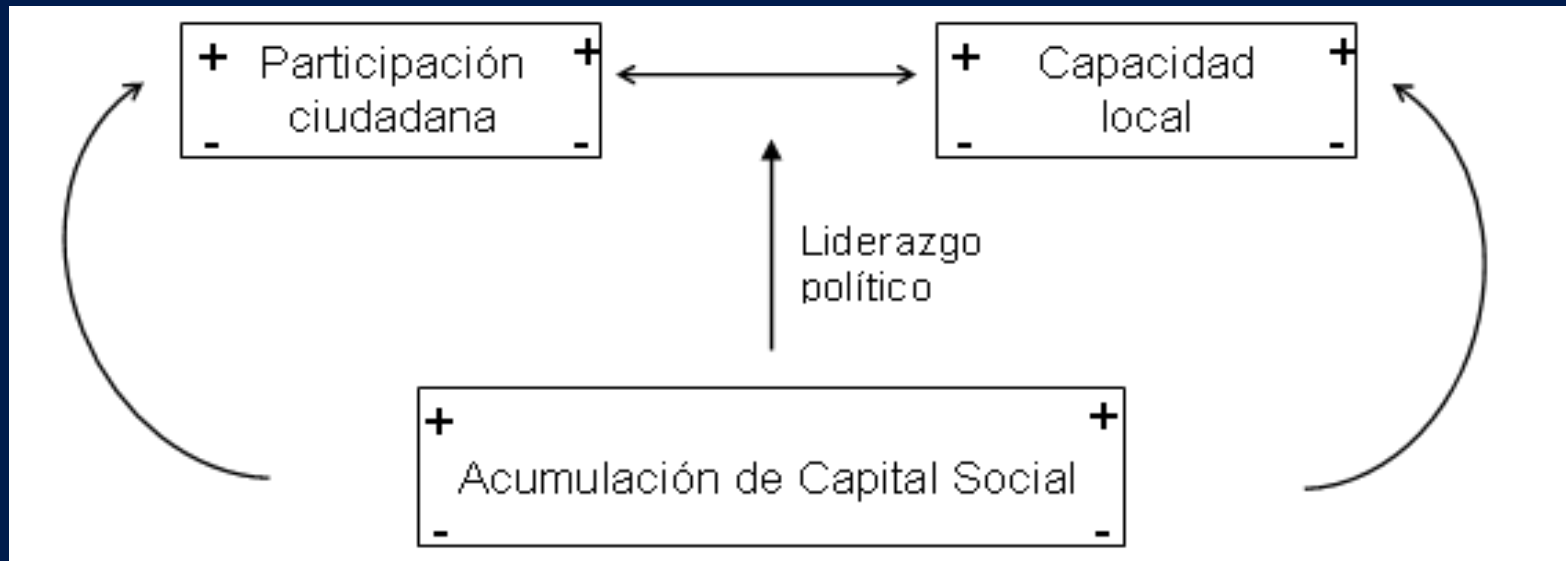
- Durante la década de los noventa, América Latina experimentó un incremento significativo en el número de transiciones de sistemas autoritarios a sistemas democráticos.
- Estas transiciones y procesos de democratización no estuvieron circunscritos exclusivamente a la realización de elecciones a nivel nacional sino que muchas veces fueron extendidos a los ámbitos regionales y locales.
- En términos generales, la descentralización política –es decir, la elección directa de alcaldes y gobernadores- fue anterior a la descentralización fiscal.

- Las variadas argumentaciones para justificar estas reformas políticas en América Latina, en muchos sentidos, hicieron eco de la literatura teórica sobre el federalismo fiscal (revelación de preferencias, rendición de cuentas, voto con los pies, etc) (Oates; Tiebout).
- Las elecciones no siempre permiten que los ciudadanos revelen sus preferencias en cuanto a la distribución de los bienes públicos. El clientelismo político, es decir, el uso de bienes privados (dinero, puestos públicos, alimentos, etc) pueden ser utilizados a nivel local para distribuirlos a cambio de votos (Stokes; Przeworski).
- Pueden surgir soluciones que no son estrictamente de mercado o de estado a los problemas locales (Ostrom)

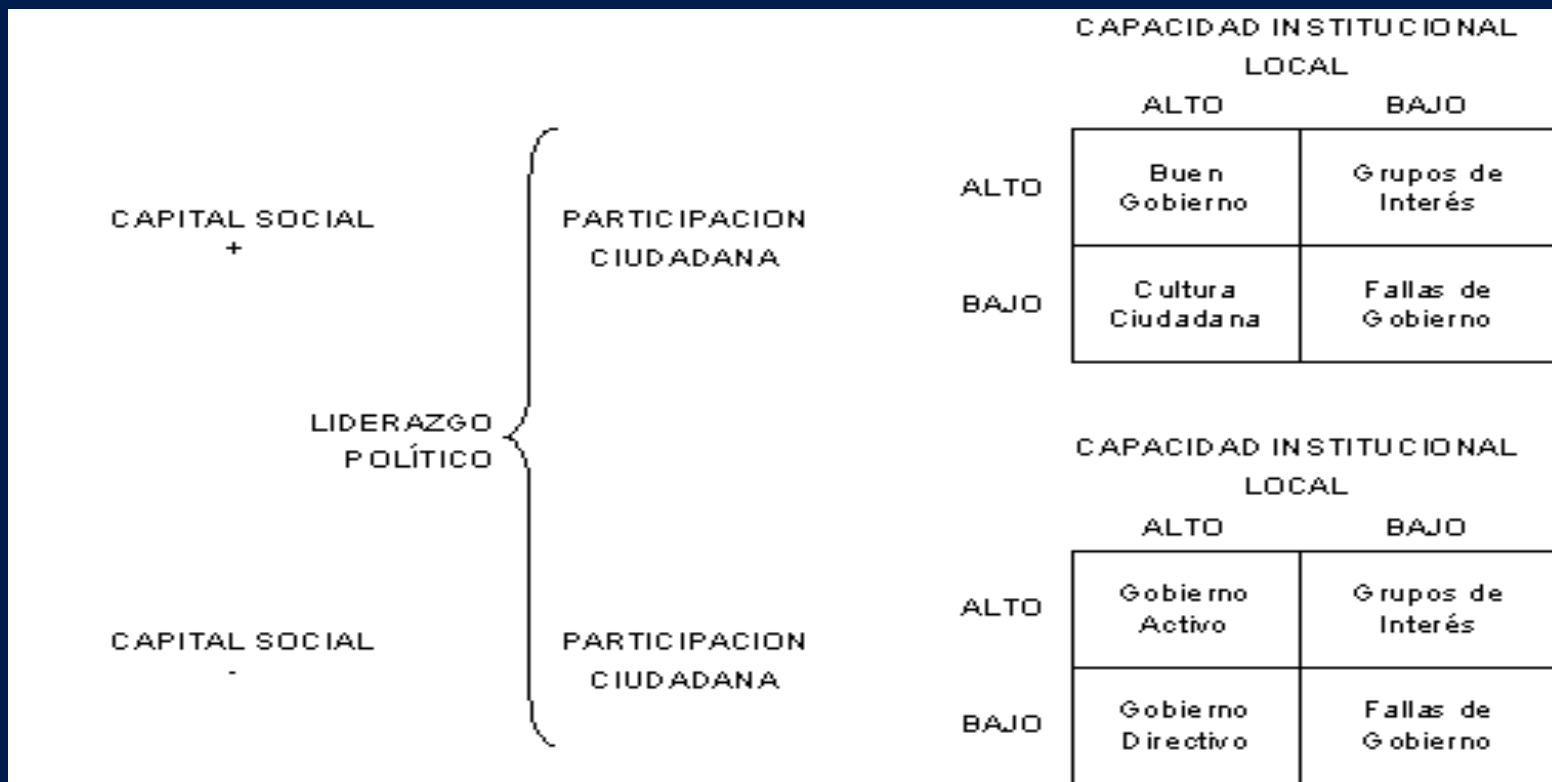
- Igualmente, la reelección a nivel local y regional, en contextos en el que los balances institucionales son muy débiles, puede de hecho impedir la mayor rendición de cuentas al favorecer el surgimiento de sistemas autoritarios de carácter local en el contexto de un país relativamente democrático a nivel nacional (Gibson).
- La restricción a los gobiernos surge no en base a un comportamiento individual sino a la existencia de una coordinación masiva entre los votantes que hace que la amenaza de “votar con los pies” sea creíble (Osterfeld; Weingast).

Evidentemente, los niveles de capital social van a influir directamente en ambas variables: a mayores niveles de capital social mayores niveles de participación ciudadana y mayor efectividad de las instituciones (Putnam y Ostrom).

Sin embargo, que estas variables estén correlacionadas no quiere decir que sean exactamente iguales y no nos ayudan en América Latina si no las distinguimos



Al desagregar los factores que influye la gestión se abre todo un abanico...



- Es importante señalar que aún en diferentes contextos de capital social se pueden dar interesantes patrones de gestión local (Bogotá, Guayaquil, Curitiba, Medellín)
- El hecho que en una jurisdicción existan bajos niveles de capital social no impide que las instituciones locales o los ciudadanos inicien procesos de cambio dentro de sus comunidades
- Asimismo, altos niveles de capital social no garantizan el éxito de la gestión local sin un apalancamiento adecuado de la participación ciudadana o de las instituciones locales.

- Por ejemplo, los procesos de gestión local que están orientados al fortalecimiento institucional suelen darse en contextos de alto capital social y participación ciudadana.
- En cambio, cuando el capital social es bajo, la alta participación ciudadana sin la existencia de instituciones locales sólidas, puede conllevar a movilizaciones sociales orientadas fundamentalmente a resolver fallas de gobierno.
- Veamos los resultados en 23 ciudades suramericanas con base en la percepción ciudadana...

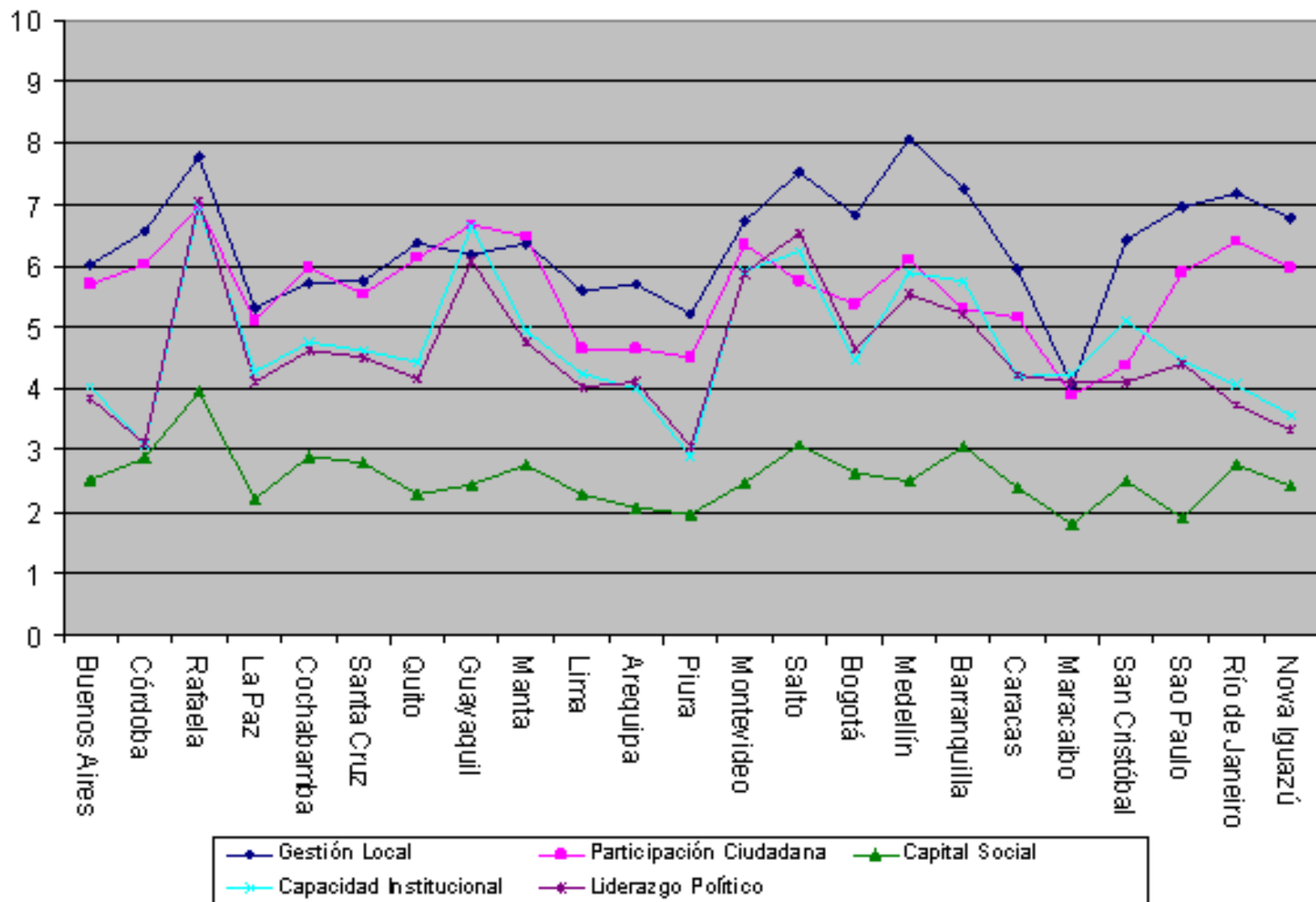
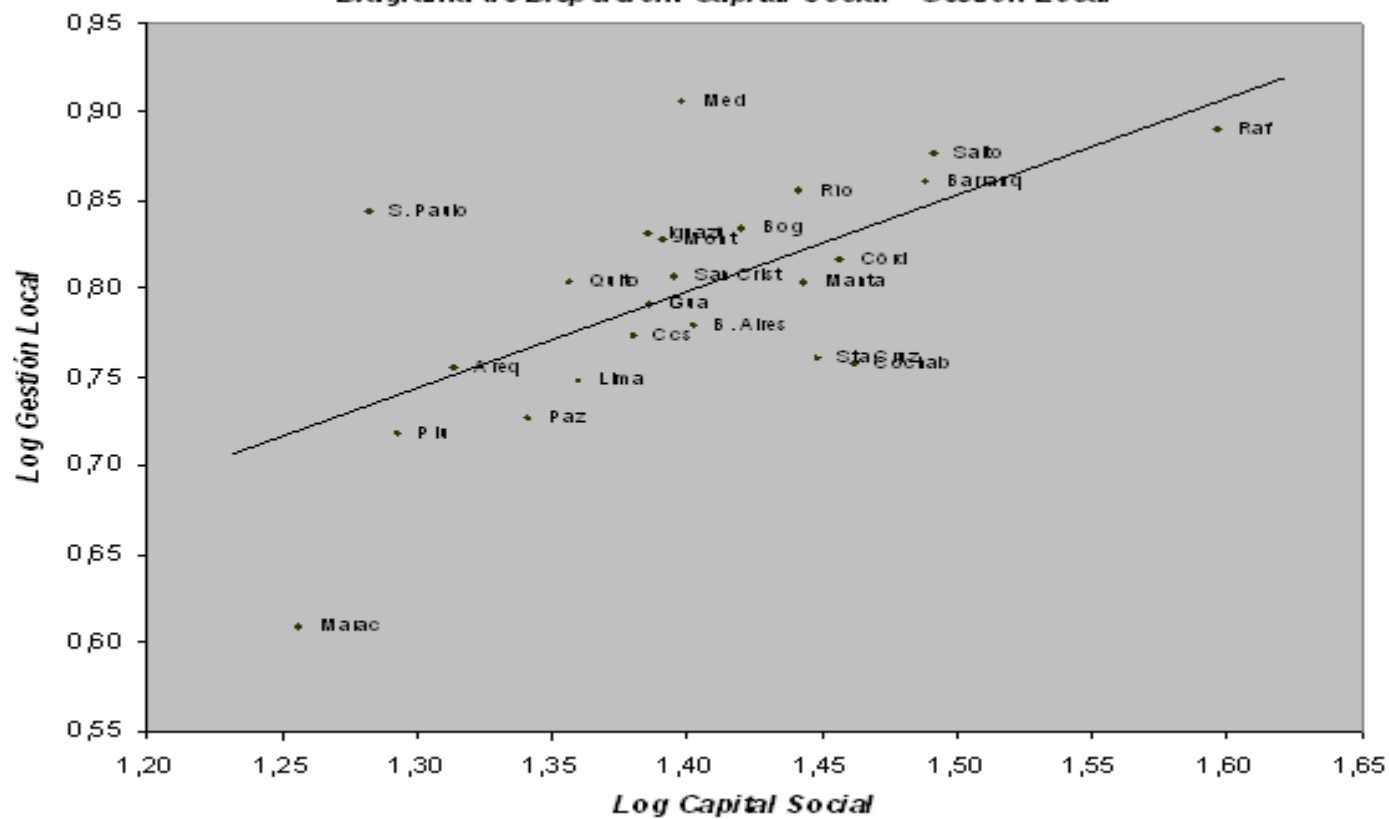


Diagrama de Dispersión: Capital Social - Gestión Local



Ciudad	Gestión Local	Participación Ciudadana	Capital Social	Capacidad Institucional	Liderazgo Político
<i>Medellín</i>	8,06	6,11	2,50	5,87	5,53
<i>Rafaela</i>	7,77	6,97	3,95	6,95	7,05
<i>Salto</i>	7,53	5,76	3,10	6,23	6,54
<i>Barranquilla</i>	7,25	5,29	3,08	5,76	5,22
<i>Río de Janeiro</i>	7,17	6,41	2,76	4,05	3,75
<i>Sao Paulo</i>	6,97	5,90	1,92	4,47	4,41
<i>Bogotá</i>	6,82	5,37	2,63	4,47	4,66
<i>Nova Iguazú</i>	6,78	5,97	2,43	3,57	3,34
<i>Montevideo</i>	6,73	6,34	2,46	5,91	5,90
<i>Córdoba</i>	6,55	6,01	2,87	3,10	3,11
<i>San Cristóbal</i>	6,42	4,39	2,49	5,12	4,11
<i>Quito</i>	6,37	6,13	2,27	4,43	4,18
<i>Manta</i>	6,36	6,47	2,77	4,93	4,77
<i>Guayaquil</i>	6,18	6,66	2,44	6,65	6,07
<i>Buenos Aires</i>	6,02	5,71	2,53	4,04	3,84
<i>Caracas</i>	5,93	5,15	2,40	4,18	4,21
<i>Santa Cruz</i>	5,75	5,53	2,81	4,64	4,52
<i>Cochabamba</i>	5,72	5,96	2,90	4,76	4,63
<i>Arequipa</i>	5,69	4,64	2,06	4,01	4,13
<i>Lima</i>	5,59	4,65	2,29	4,26	4,02
<i>La Paz</i>	5,33	5,11	2,19	4,28	4,12
<i>Piura</i>	5,23	4,53	1,96	2,91	3,06
<i>Maracaibo</i>	4,07	3,90	1,81	4,23	4,12

Azul: Alto

Azul Claro: Medio Alto

Anaranjado: Medio Bajo

Rojo: Bajo

Fuente: Encuesta realizada por la CAF, 2009

- La globalización ha incrementado el dinamismo de la actividad económica y la sensibilidad a las diferencias locales y regionales. Las ventajas comparativas que algunas localidades disfrutaron en el pasado se han vuelto menos importantes en el presente.
- Los gobiernos locales y regionales han venido crecientemente estructurando estrategias de desarrollo, con el objetivo de incrementar el atractivo para la inversión en su territorio
- Las estrategias de desarrollo local se diferencian de las que son a nivel nacional. En primer lugar, son políticas públicas centradas en el territorio como unidad de acción. Además de ello, requiere de la generación de capacidades institucionales, que faciliten la participación y el diálogo con los distintos actores.
- Esto significa que la dirección de los recursos locales debe ir alineada con una visión de largo plazo; y que son procesos de planificación gerenciados a nivel local (Rodríguez Pose 2009; White y Glasser 2001).
- Por lo anterior se puede decir que la gobernabilidad del desarrollo local es de carácter “multi-nivel” (entre niveles institucionales) y “multi-agentes” (actores privados y públicos relevantes). La gerencia de este proceso es lo que se ha llegado a denominar Desarrollo Económico Local (DEL)

¿Qué se entiende por DEL?

- Las políticas nacionales requieren complementariedad local ya que persisten una falta de capital humano, estructuras económicas débiles, pobres contextos institucionales y sociales, escasa participación de la población, diseños desequilibrados y aplicación de políticas genéricas que no atienden a las especificidades de cada localidad.
- El desarrollo económico local DEL se distingue de otros enfoques en cuatro aspectos:
 - Tiene enfoque territorial y no sectorial,
 - Aborda el desarrollo a partir de la identificación local de oportunidades y riesgos
 - Prevalece la implementación (preferencias de segundo orden pueden ser más sostenibles que soluciones de primer orden)
 - Tiene como fin último lograr el desarrollo sostenible
- Las estrategias del DEL también pueden estructurarse en torno a tres esferas *hardware*, *software*, *orgware*, que involucran, respectivamente, infraestructura básica y de capital humano, diseño e implementación de estrategias, y capacidad institucional y organizacional.

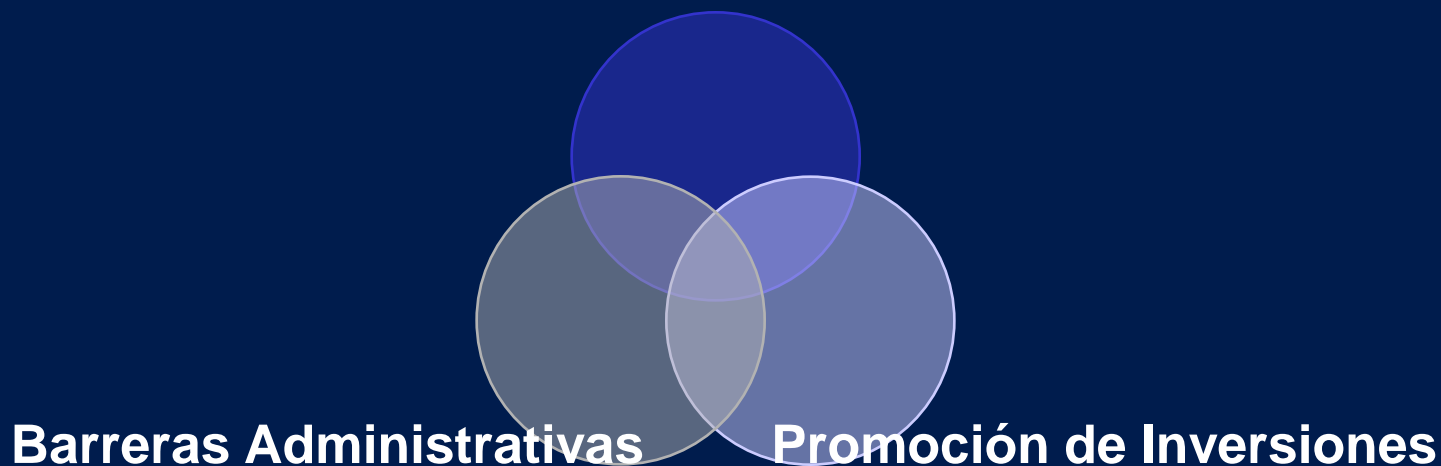
¿Qué se entiende por DEL?

- Las estrategias de DEL se diferencian de las intervenciones de arriba hacia abajo en tres aspectos fundamentales:
 - **El nivel de intervención**, ya que en el DEL son las instituciones locales y regionales las que implantan las políticas, y no el gobierno central.
 - **El área de acción** son los territorios y no los sectores.
 - **Los instrumentos utilizados** por las estrategias top-down tradicionales son la inversión en infraestructura e incentivos financieros, mientras que el DEL busca la creación de ventajas competitivas complementando ese tipo de intervenciones con sistemas de apoyo a la industria y programas educativos y microfinancieros.
- Además, el DEL se distingue del desarrollo comunitario al perseguir objetivos de eficiencia económica y crecimiento sustentable, dejando como producto secundario (aunque deseable) objetivos de corte más social como la reducción de la pobreza y el aumento del empleo. Por otro lado, mientras el desarrollo comunitario involucra actores externos como ONGs y multilaterales, el DEL busca involucrar a los actores locales principalmente.

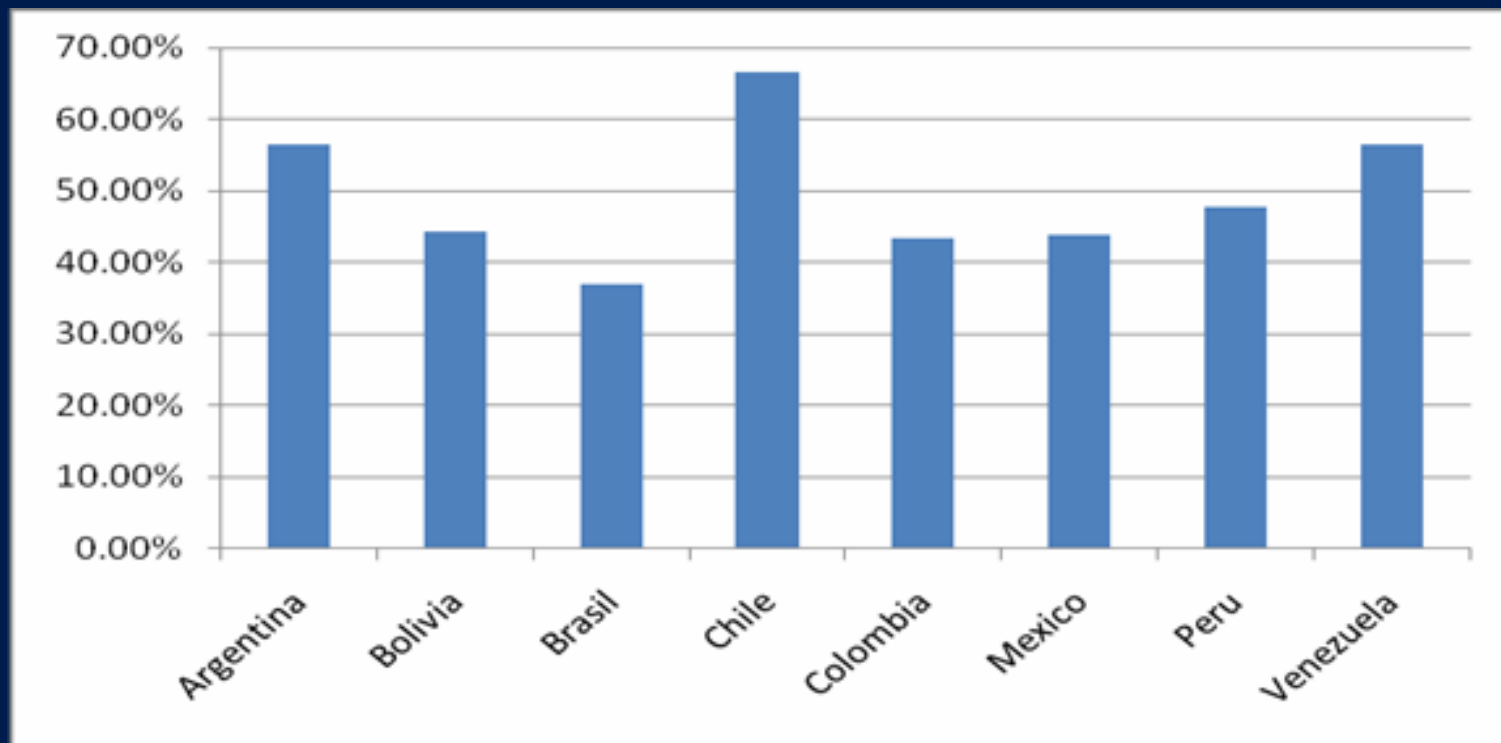
¿Qué se entiende por DEL?

- Los procesos de desarrollo local son adaptables a cada contexto. No obstante, en general los procesos de desarrollo local están compuestos por seis fases que no siguen una cronología específica y que se alimentan entre sí:
 - a) diagnóstico territorial;
 - b) sensibilización de los grupos de interés;
 - c) promoción de foros locales;
 - d) diseño de una estrategia;
 - e) implementación;
 - f) evaluación y monitoreo

Clusters e Innovación Tecnológica



Instituciones de Apoyo



ARGENTINA

<i>Región</i>	<i>Observación Índice Competitividad 2009</i>	<i>Estimación Índice Competitividad 2009</i>	<i>Residuos Estimados</i>
<i>Santa Fe</i>	3,190	2,533	0,657
<i>San Luis</i>	3,133	2,605	0,528
<i>La Pampa</i>	3,135	2,618	0,517
<i>Chubut</i>	3,482	2,997	0,485
<i>Buenos Aires</i>	2,969	2,558	0,411
<i>Córdoba</i>	2,937	2,529	0,408
<i>Río Negro</i>	2,902	2,575	0,327
<i>San Juan</i>	2,673	2,350	0,323
<i>Entre Ríos</i>	2,646	2,376	0,270
<i>Mendoza</i>	2,629	2,614	0,015
<i>Corrientes</i>	2,094	2,232	-0,138
<i>Tucumán</i>	2,080	2,242	-0,162
<i>Misiones</i>	2,074	2,240	-0,166
<i>Tierra del Fuego</i>	2,148	2,351	-0,203
<i>La Rioja</i>	3,809	4,002	-0,193
<i>Santa Cruz</i>	3,801	4,036	-0,235
<i>Jujuy</i>	1,967	2,242	-0,275
<i>Salta</i>	1,941	2,248	-0,307
<i>Catamarca</i>	2,081	2,393	-0,312
<i>Santiago del Estéreo</i>	1,776	2,161	-0,385
<i>Formosa</i>	1,724	2,160	-0,436
<i>Neuquén</i>	2,974	3,500	-0,526
<i>Chaco</i>	1,556	2,159	-0,603

MÉJICO

<i>Región</i>	<i>Observación Índice Competitividad 2008</i>	<i>Estimación Índice Competitividad 2008</i>	<i>Residuos Estimados</i>
<i>Nayarit</i>	41,1	33,42	7,68
<i>Baja California</i>	52,6	45,56	7,04
<i>Aguascalientes</i>	50,3	43,81	6,49
<i>Queretaro</i>	49,5	43,25	6,25
<i>Baja California Sur</i>	49,0	44,66	4,34
<i>Chihuahua</i>	52,0	47,94	4,06
<i>Nuevo León</i>	58,9	55,15	3,75
<i>Guanajuato</i>	39,2	35,79	3,41
<i>Tamaulipas</i>	46,6	43,20	3,40
<i>Coahuila</i>	49,9	46,83	3,07
<i>Sinaloa</i>	39,4	36,53	2,87
<i>Colima</i>	42,3	40,08	2,22
<i>San Luis Potosí</i>	38,0	37,02	0,98
<i>Jalisco</i>	40,9	39,96	0,94
<i>Sonora</i>	43,2	43,77	-0,57
<i>Chiapas</i>	29,5	30,19	-0,69
<i>Michoacán</i>	32,2	32,89	-0,69
<i>Yucatán</i>	36,5	37,49	-0,99
<i>Morelos</i>	37,8	38,86	-1,06
<i>Veracruz</i>	32,6	33,92	-1,32
<i>Zacatecas</i>	31,4	32,84	-1,44
<i>Guerrero</i>	30,6	32,79	-2,19
<i>Hidalgo</i>	30,9	33,29	-2,39
<i>Tabasco</i>	32,1	34,74	-2,64
<i>Durango</i>	35,6	38,89	-3,29
<i>Tlaxcala</i>	28,8	32,28	-3,48
<i>México D.F.</i>	64,1	67,66	-3,56
<i>Puebla</i>	31,7	35,49	-3,79
<i>México</i>	31,8	35,63	-3,83
<i>Oaxaca</i>	26,7	31,13	-4,43
<i>Quintana Roo</i>	43,1	49,03	-5,93
<i>Campeche</i>	38,2	52,42	-14,22

Nivel Vs. Esfuerzo Competitivo en Mexico

	Alto	Medio Alto	Medio Bajo	Bajo
Alto	Nuevo Leon			
Medio Alto	Nayarit	Jalisco		
Medio Bajo	Guanajuato			Durango
Bajo		Chiapas	Zacatecas	Oaxaca

- Las políticas a nivel nacional han fallado en otorgar soluciones efectivas a nivel local, ya que generalmente han contribuido a incrementar la dependencia de las localidades - gobierno central.
- Las políticas de desarrollo económico local maximizan el potencial económico de la localidad, pueden aumentar la participación ciudadana, y por lo tanto pueden complementar para generar mayores procesos de difusión viral de la transformación productiva.
- Sin embargo, la estrategia de DEL dependerá de cuán bien sea la realización del diagnóstico previo sobre las necesidades locales y las oportunidades de desarrollo existentes dentro de la localidad.
- Los casos exitosos vistos anteriormente (muestran que las estrategias de DEL pueden ser adaptadas según las condiciones iniciales de cada localidad).