DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN

Este documento representa la opinión de sus autores y no compromete la posición institucional del Departamento Nacional de Planeación.

Luis Mauricio Cuervo

Profesor Investigador del CEDE y del CIDER de la Universidad de los Andes. Investigador del CINEP. Oficial de asuntos económicos de la CEPAL, Naciones Unidas. Investigador invitado del IRD (Francia) y del IDE (Japón). Fue: presidente de la Asociación Colombiana de Investigación Urbana y Regional, director de la revista Territorios, Subdirector del CINEP, Director del CIDER, y Director del Área de Prospectiva y Planificación para el desarrollo del ILPES (CEPAL de Naciones Unidas). Actualmente es profesor e investigador independiente en prospectiva, planificación y desarrollo económico regional y urbano.

Carlos Caicedo

Investigador CINEP en áreas de servicios colectivos domiciliarios; Profesor-investigador CIDER-UNIANDES en el área de economía regional y evaluación económica y social de proyectos; Profesor de la Universidad Distrital en la Maestría en Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental, Especialización en Gerencia de Recursos Naturales y Especialización en Avalúos; Profesor Universidad Javeriana Maestría en Gestión Ambiental y Maestría en Restauración Ecológica y Profesor Universidad del Rosario en Gestión y Desarrollo Urbano; y, Consultor de Organismos Nacionales e Internacionales.

Resumen

Colombia es un país de inmensa diversidad geográfica, cultural y regional, sin embargo, padece de amplias y crecientes brechas socioeconómicas de desarrollo regional. Este artículo indaga el papel de la descentralización en la evolución de estas brechas y la posible contribución de las políticas nacionales de promoción del desarrollo económico regional en su disminución. La experiencia colombiana se explora en diálogo con su contexto latinoamericano y especialmente con la trayectoria de Chile y Brasil, donde las desigualdades territoriales muestran tendencias al decrecimiento. En la introducción y en la primera sección se recuerdan los fundamentos de la teoría del Desarrollo Económico Local (DEL). La experiencia de estas iniciativas se retoma para actualizar y reformular la teoría DEL y proponer un nuevo enfoque, el *desarrollo económico local multiescalar* (DELME). En la segunda sección se muestra que mientras que la descentralización ha contribuido a disminuir las desigualdades sociales, no ha conseguido un resultado semejante con las económicas. En la tercera sección se destaca el papel de políticas de estado como la Política Nacional del Desarrollo Regional (PNDR) en Brasil, así como de las medidas de desconcentración espacial de las políticas nacionales de desarrollo económico regional en Chile. De Colombia se destaca su esfuerzo por integrar competitividad, comercio exterior, investigación e innovación como su activo más importante.

Desarrollo económico local y descentralización

Por: Luis Mauricio Cuervo, Carlos Caicedo

Palabras clave: desarrollo regional, geografía económica, planeación regional, planificación para el desarrollo, desarrollo económico local, descentralización.

INTRODUCCIÓN

En la literatura urbana y del desarrollo regional, Colombia es conocida y denominada país de ciudades y regiones. La configuración de su red de ciudades y la geografía de su poblamiento contrastan con América Latina, donde es característica la extrema concentración de la población y del poder en una ciudad mayor. Paradójicamente, en Colombia, este mayor equilibrio geográfico se acompaña hoy de una abrumadora y creciente disparidad en las condiciones de vida, de bienestar, de trabajo y de oportunidades entre las regiones colombianas. El lugar donde se nace y se crece importa. Colombia es un país rico y diverso en cultura, geografía y economía, pero esa diversidad no ha sido capitalizada, convertida en un activo, y se encuentra, más bien, entrampada en una desgarradora fractura territorial. Hacer de la diversidad un activo es una de las motivaciones más profundas para que una sociedad como la colombiana de hoy. Esta, que es una pregunta y una preocupación de hondo calado, motiva la exploración que se presenta en este texto, puntual, pero relevante: ¿cómo poner la descentralización al servicio de la disminución de las desigualdades territoriales colombianas? El Desarrollo Económico Local (DEL), tanto en su teoría, como en su práctica debería ayudar a encontrar algunas salidas.

> “La suerte de las sociedades locales y territoriales depende de su propio esfuerzo”

La teoría del desarrollo económico local (DEL) surge, tanto en Europa como en América Latina, en un contexto de crisis sistémica y debilitamiento

del papel del Estado, que la hacen especialmente atractiva como fuente de inspiración. Estas condiciones le imprimieron la idea de que la suerte de las sociedades locales y territoriales depende de su propio esfuerzo, de su capacidad para identificar oportunidades, y poner en valor y movilizar sus propios recursos. En ese sentido, tanto el diseño original de la teoría, como su posterior evolución, se ha alimentado del reconocimiento y sistematización de casos, a partir de los cuales emergen aprendizajes a ser asimilados, adaptados y aplicados. En su versión latinoamericana, este aprendizaje se ha alimentado de dos formas. La primera, descifrando los procesos sociales generadores de desarrollo local, e identificando sus rasgos más característicos; tal es el caso de Llorens *et Al* (2005), Helmsing (2001), y Meyer Stamer (2003). La segunda, valiéndose de estudios más trasversales y comparativos, se han identificado los procesos macroeconómicos e institucionales que han acompañado el DEL, así como las características socioeconómicas de los territorios estudiados: Silva (2005) y Cuadrado (2001). Gracias a lo anterior, esta teoría no se reduce a ser una explicación del desarrollo, sino que ***busca ser una guía para la acción.*** Así, en la investigación que sirve de base a la elaboración de este artículo (Cuervo y Caicedo, 2023) se combinan estos dos enfoques y sirven de base para alimentar la primera sección de este artículo.

De otro lado, la emergencia y consolidación de la teoría DEL coincidió con una época en donde la globalización y la descentralización fueron consideradas las grandes promesas que permitirían responder al estancamiento económico, revitalizar la democracia y contribuir a la disminución de las brechas territoriales. Por esta razón, las interrogantes centrales que orientaron la investigación (Cuervo y Caicedo, 2023) sintetizada en este artículo fueron: ***(1) la descentralización en Colombia ¿ha contribuido o podría contribuir a la disminución de sus desigualdades económicas territoriales? Y, (2) ¿las políticas y la promoción de iniciativas de Desarrollo Económico Local han contribuido y podrían contribuir a esta disminución?***

Estas preguntas se abordaron en dos momentos adicionales, cada uno de ellos correspondiente a las secciones segunda y tercera. En efecto, en la segunda sección se indagan las relaciones y el impacto de la descentralización sobre las desigualdades territoriales en América Latina y en Colombia. En la tercera, por su parte, se estudian las experiencias de Brasil, Chile y Colombia en la promoción del desarrollo económico territorial y sus impactos sobre las desigualdades territoriales. Finalmente, en la cuarta se proponen las salidas, consignadas en un programa de fortalecimiento del Desarrollo Económico Local Multiescalar (DELME) para Colombia.

Foto: Archivo Presidencia.

1. Desarrollo económico local **multiescalar**

Los aprendizajes de la experiencia acumulada en Colombia se consignan en el primer capítulo y en el primer anexo de la investigación de Cuervo y Caicedo (2023). En esta sección se sintetizan esos aprendizajes tomando como referencia algunos interrogantes orientadores (Cuervo, 2006): (1) En las formulaciones originales de la teoría DEL tendió a omitirse el rol del Estado nacional, por aquel entonces bastante desdibujado debido a las políticas de apertura económica; (2) Ni en su diseño ni en su aplicación la teoría DEL logró aclarar la conexión teórica y práctica entre crecimiento económico y desarrollo; (3) Finalmente, tampoco auspició una reflexión que señalara lo que se entiende por "lo local", dejando que fuera la práctica la que guiara este aprendizaje. Tomando estas preguntas como base y considerando las entrevistas realizadas y la bibliografía revisada en Cuervo y Caicedo (2023) se propone el Desarrollo Económico Local Multi Escalar (DELME), como concepto que permite sintetizar aprendizajes y sentar las bases programáticas para su fortalecimiento y aplicación en Colombia.

En sus versiones originales y aún en las posteriores, la teoría DEL se interesó principalmente por identificar estrategias de crecimiento económico y de promoción del empleo y de la riqueza locales, sin abordar explícitamente la conexión, teórica y práctica, entre ellas y el desarrollo. Como un aporte en este sentido, la experiencia colombiana y las entrevistas realizadas y sintetizadas en Cuervo y Caicedo (2023: Cp.1), proponen y emplean la idea de desarrollo humano como faro orientador de las acciones y medio efectivo para compaginar crecimiento y desarrollo. La exaltación y defensa de la dignidad humana, como principio y fin del desarrollo puede operar en la práctica como criterio para cuidar la calidad de los procesos sociales, organizativos, económicos y de política pública. La experiencia pone de manifiesto la necesidad de equilibrar medios y fines, es decir, reconocer que trabajar en el contexto de sociedades y economías locales excluidas, desaventajadas, significa compaginar, equilibrar, los medios (los procesos) y los resultados. No se debe sacrificar la calidad de los procesos para obtener velocidad en los resultados, dada la necesidad de contribuir a la construcción de confianza, trabajo en equipo, relaciones de asociatividad y autoestima. De este aprendizaje se derivan sugerencias de política para la promoción del desarrollo en estos contextos:

> "Es necesario trabajar simultáneamente (integralidad) en las distintas dimensiones del desarrollo, durante plazos extensos, normalmente superiores a los períodos de gobierno tanto en los territorios como en los países."

Una segunda dificultad de la teoría DEL tiene que ver con el tratamiento específico de la relación entre los ámbitos de lo local y lo global, como espacios de oportunidad y de acción. En las décadas de 1980 y 1990 primaban tanto la debilidad, como el desinterés de los gobiernos nacionales por la promoción del desarrollo local y regional. En esa medida se entendía que las sociedades locales debían trabajar en solitario, valorizar sus propios recursos y conectarse lo más directamente posible con el mercado global, pasando por alto los niveles intermedios y nacional. En el mundo de hoy, los gobiernos nacionales ya no son indiferentes al desarrollo local, sino que despliegan múltiples iniciativas que suponen contar con estrategias que aclaren el papel y hagan viable la conjugación de los esfuerzos a múltiples escalas: local, regional, nacional y mundial. De aquí la imperiosa necesidad de entender la multiescalaridad del DEL. Por tanto, se requiere claridad política (visión), así

Foto: Archivo DNP.

como diseño institucional y operativo para: la coordinación intersectorial desde lo nacional, la simplificación de las relaciones entre niveles de gobierno, y la capacidad de escucha y adaptación de los esfuerzos nacionales a las realidades territoriales.

Una tercera debilidad de la teoría DEL derivaba de la ambigüedad de su concepción y tratamiento de "lo local". Como tendencia predominante se le identificaba con lo municipal. En contraste, la experiencia acumulada durante los años ha permitido comprender que lo local tiene soluciones geográficas muy variadas y que, cada una de ellas responde a la extensión geográfica de la comunidad humana que sirve de soporte a la construcción de un desarrollo duradero. Esta misma experiencia ha contribuido a aclarar que, en el caso de las unidades espaciales de menor desarrollo relativo, implica necesariamente la asociación con otras unidades semejantes, sea en subregiones, regiones o en territorios. Por consiguiente, los diseños institucionales, normativos y de política deben permitir y alentar la construcción de esta variedad y diversidad de asociaciones organizativas, institucionales y territoriales.

Un último componente que la teoría DEL no consideraba y que, sin embargo, resulta muy propio del contexto colombiano, es la duradera presencia de fenómenos como la violencia, el desplazamiento forzado, la extrema fragmentación del territorio y los desafíos ambientales, culturales y étnicos. Se trata, por tanto, de sociedades humanas y locales seriamente afectadas en donde la reconciliación, la reparación y la reconstrucción de la confianza requieren de políticas y esfuerzos especiales.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se propone un concepto más amplio que el de DEL. Se introduce una expresión más general, la de *construcción* del desarrollo desde lo territorial (local, subregional, regional) y una propuesta de política para la promoción del Desarrollo Económico Local Multiescalar (DELME). Esta idea servirá de contraste y complemento con la de *promoción* del desarrollo territorial, la cual se introducirá en la tercera sección de este artículo. El diálogo y la conjugación de estas dos ideas y realidades (construcción y promoción), constituirá la base de las recomendaciones consignadas en la cuarta sección.

2. **Desigualdades** territoriales y descentralización

El esfuerzo más sistemático y duradero que América Latina ha realizado en los últimos treinta años en materia de desarrollo territorial es la descentralización. A pesar de la heterogeneidad política, institucional, social y económica del continente, la descentralización significó, por lo menos, dos profundas transformaciones: por una parte, los gobernantes locales e intermedios (de las entidades subnacionales intermedias) pasaron de ser designados en su gran mayoría, a ser elegidos por votación popular directa o a través de los consejos municipales democráticamente elegidos; por la otra, en la mayor parte de los países se diseñaron sistemas para hacer trasferencias fiscales (regulares y legalmente establecidas) a los municipios y a las entidades intermedias. Por tanto, la descentralización transformó las reglas del juego político entre niveles territoriales, y de gestión de principalmente los programas sociales y la provisión de servicios básicos locales.

> “La descentralización transformó las reglas del juego político entre niveles territoriales, y de gestión de principalmente los programas sociales y la provisión de servicios básicos locales.”

Estas transformaciones plantearon nuevos desafíos, uno de los cuales tiene especial pertinencia al objeto de este trabajo: las orientaciones partidarias y políticas de los gobernantes de los diferentes niveles territoriales dejaron de estar necesariamente alineadas. Se creó así una posibilidad que en muchos casos se hizo efectiva, de contar con gobernantes de diferentes tendencias políticas, ejerciendo sus cargos en períodos y plazos sincronizados. Esta *heterogeneidad política multi nivel* representa un desafío mayúsculo en términos del deseable logro de *un acuerdo de colaboración sólido y duradero entre niveles de gobierno para* el ejercicio de la gestión y la política pública y, muy especialmente, la promoción del desarrollo en general y del *desarrollo económico local*.

> “Se avivó la esperanza de que las condiciones de vida, bienestar y progreso material de la población en todos los rincones de las geografías nacionales mejorarían.”

Estos cambios también avivaron nuevas ilusiones y expectativas. La descentralización emergió en muchos países como parte de un proceso de democratización de los regímenes políticos, bien sea por desmonte de las dictaduras previas, como también por respuesta a demandas sociales de mayor libertad y apertura política. La doctrina del desarrollo local tomó fuerza y se avivó la esperanza de que las condiciones de vida, bienestar y progreso material de la población en todos los rincones de las geografías nacionales mejorarían.

Es en este cruce de caminos entre realidades y expectativas que *surge la pregunta de cuál ha sido la relación entre la descentralización y las desigualdades (económicas) territoriales*, tratada en esta sección. En 2014 se investigó el impacto social de la descentralización en un amplio conjunto de países de la región[1], y los resultados empíricos sugieren que dicho impacto fue positivo: “Frente a las condiciones sanitarias (mortalidad infantil) encontramos evidencia de una relación positiva y significativa, que será mayor en países

1 Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela (República Bolivariana de) y Uruguay.

más rurales y de mayor renta, con instituciones más democráticas y con un mayor peso de la burocracia central. Respecto a los resultados educativos (tasa de alfabetización), la relación también es significativa y positiva, circunstancia que se ve reforzada en países de menor renta y con sistemas tributarios con mayor porcentaje de impuestos directos. Igualmente, la consecución de infraestructuras sociales (porcentaje de población con acceso al agua potable) se ve favorecida por el aumento en los niveles de ingreso público subcentral, y su impacto aparece independiente de los factores ambientales considerados" (Pinilla, Jiménez y Montero, 2014:103-104). Más aún, las trasferencias habrían contribuido igualmente a disminuir las desigualdades fiscales territoriales. "Muñoz, Pineda y Radics concluyen que, si bien la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe es muy desigual, en promedio las transferencias fiscales reducen esas disparidades en alrededor de un tercio" (2017: 50).

A nivel global, Rodríguez-Pose y Ezcurra (2009: 34) establecieron una clara distinción entre los países desarrollados y en desarrollo. En los primeros, la descentralización fiscal contribuye a reducir las brechas territoriales, mientras que, en los segundos, las amplía. "En la mayoría de los otros casos, la corrupción de las instituciones, el menor acceso a capital, las estrechas bases fiscales, y las debilidades infraestructurales, educativas, y tecnológicas, representan una seria desventaja para las regiones más pobres para alcanzar la meta de mejorar la eficiencia y la pertinencia en la prestación de servicios" (Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2009: 10).

En contraste, aunque las mediciones del Índice de Desarrollo Regional realizadas por el ILPES (CEPAL, 2019: 155, Cuadro V.2) muestran que, como tendencia general, las brechas sociales han tendido a disminuir, no ha sucedido lo mismo con las económicas. Más aún, en una mirada comparativa latinoamericana, Colombia se revela como uno de los países con más altas disparidades territoriales y en donde, además, lo económico ha desempeñado un papel negativo (Rodríguez y Vial, 2021: 36 y 38). No es así en toda América Latina pues, por ejemplo, en países como Brasil y Chile, las desigualdades económicas territoriales han tendido disminuir: en Brasil (Ramos y Alves, 2021) desde hace cerca de sesenta años y en Chile (Cuervo y González, 2023) desde inicios del siglo XXI.

Foto: Archivo Presidencia.

> "Estas experiencias nacionales muestran que la disminución de las disparidades no depende exclusivamente de la descentralización. Hay procesos macro territoriales y macroeconómicos que han acompañado las trayectorias nacionales de Brasil y Chile, sin la presencia de los cuales no se habría producido esa disminución."

En Brasil, por ejemplo, la extensión espacial de la frontera económica y la emergencia de nuevos polos regionales de producción y poblamiento, han contribuido a esta disminución (Brandão, 2020:166). Adicionalmente, el diseño y la implementación de los Fondos Constitucionales de Desarrollo Regional también ha contribuido a la disminución de las brechas de crecimiento entre las regiones de menor y de mayor desarrollo relativo (Mendes Resende *et al*., 2017:73). Por su parte, en el caso de Chile, el diseño de la administración territorial del país y el gran avance en materia de integración física del espacio económico son factores que han contribuido con la disminución de las disparidades. Gracias a las características geográficas de este país y a pesar de su inmensa longitud, se ha logrado un diseño tal, que cada una de las regiones cuenta una extensión apropiada para garantizar que la concentración de servicios en las ciudades capitales permita abastecer la totalidad del espacio regional. Adicionalmente, en lo propiamente ambiental, cada región combina la presencia de subsistemas de montaña, valle y litoral, así como cuencas hidrográficas que pueden administrarse de forma integral. Finalmente, desde principios de los años 1990 se adoptaron políticas que canalizaron significativos recursos de inversión en infraestructura carretera, de telecomunicaciones y servicios básicos que han sido fundamentales para avanzar en la integración física del espacio económico chileno (Cuervo y Caicedo, 2023).

Estas experiencias señalan la necesidad de que en Colombia la descentralización se acompañe de políticas de integración física del espacio económico, de consolidación de niveles intermedios de gobierno y de administración del territorio y de procesos de diversificación de la actividad productiva y de poblamiento que permitan la convergencia de transformaciones que podrían poner en marcha disminuciones duraderas de las desigualdades territoriales. La descentralización es, por tanto, condición necesaria más no suficiente para conseguir ese resultado.

Finalmente, Cuervo y Caicedo (2023) realizaron un ejercicio de exploración geográfica que utilizó

Foto: Archivo DNP

la MDM (Medición del Desempeño Municipal), producida con información generada por el DANE y el DNP para hacer el seguimiento del desempeño municipal en materia de gestión pública y resultados sociales. Con esta información se utilizaron las técnicas de la econometría espacial para determinar si el desempeño administrativo, fiscal y los resultados sociales (MDM) de cada municipio están influenciados o no por el de sus vecinos. De esta manera, tanto para 2016 como para 2021 se encontró que algo más de 200 municipios se ubican en vecindarios donde, o bien el alto desempeño (A-A), o bien el bajo desempeño (B-B) predominan. Estas agrupaciones sugieren la presencia de factores territoriales comunes que contribuyen a que sus desempeños converjan positiva o negativamente. Si estas sugerencias tienen sentido, se sigue que, para obtener mejores resultados fiscales, de gestión pública y desarrollo social a través de la descentralización, se requiere de estrategias territoriales de intervención y consolidación institucional, y no meramente municipales. Mientras que los territorios de alto desempeño se concentran en las regiones oriental y occidental andina, los de bajo desempeño abarcan principalmente los departamentos de la Orinoquía, la Amazonía, el Chocó y extensas franjas de la Región Caribe. De esta manera, se ratifica la condición, no solamente de altas disparidades, sino también de una abierta fragmentación, ruptura, entre extensos territorios de la geografía nacional.

3. **Promoción del desarrollo** económico territorial, desigualdades y descentralización

Se ha dejado establecido que la descentralización es condición necesaria más no suficiente para provocar la disminución de las desigualdades territoriales. Para terminar, la investigación abordó una segunda interrogante:

> ¿las políticas y la promoción de iniciativas de Desarrollo Económico Local pueden contribuir a la disminución de las disparidades económicas territoriales?

Con este propósito, se examinó la manera como Brasil, Chile y Colombia han abordado la PROMOCIÓN del desarrollo productivo territorial. Esta promoción se entiende como la manera a través de la cual los gobiernos nacionales despliegan políticas y estructuras institucionales con la intención de incentivar el desarrollo productivo nacional y territorial. En cada uno de estos tres casos se identificaron y analizaron los arreglos institucionales desplegados con el propósito de articular las acciones sectoriales (multisectorial) y entre los diferentes niveles (multinivel) de gobierno: nacional, intermedio y local.

Del Brasil se destaca su esfuerzo, desplegado desde inicios de este siglo, para diseñar e implementar una Política Nacional de Desarrollo Regional (PNRD). Se resalta el carácter ambicioso y comprensivo de esta política, así como el grado de formalidad adquirido por ella a través tanto de las leyes expedidas, como en su expresión fiscal en los Planes Presupuestales Plurianuales y en los Fondos Constitucionales de Desarrollo Regional (Brandão, 2020: 156). Esta iniciativa constituye, sin lugar a duda, el esfuerzo más relevante en América Latina para contar con una política de Estado para el desarrollo regional. Igualmente, notable es el trabajo de investigación y evaluación desplegado a nivel nacional, con participación de múltiples actores, y liderado por el IPEA (Instituto de Pesquisa Económica Aplicada). Aunque, como se estableció en la sección pasada, los Fondos Constitucionales de Desarrollo Regional poseen un impacto redistributivo espacial, las *evaluaciones de la operación de esta compleja y ambiciosa estructura institucional establecen notables vacíos* en cuanto a su continuidad, así como en la efectiva operación de la coordinación intersectorial y multinivel (Melo Alves y Paes Coêlho, 2023: 72, 98 y 100). La articulación entre sectores y conjugación del trabajo entre niveles es indispensable, pero, como esta experiencia lo enseña, necesita acompañarse de algoritmos institucionales y políticos que garanticen su operación efectiva (Melo Alves y Paes Coêlho, 2023: 76).

La trayectoria institucional chilena es muy diferente. En materia de política de desarrollo productivo se cuenta con una amplia arquitectura de Ministerios y entidades nacionales participantes, sin mecanismos de articulación intersectorial explícitos, pero con cruces operativos y presupuestales numerosos (Correa, Dini y Letelier, 2022: 10, 16). En ausencia de un plan de desarrollo y de una política regional desde lo nacional, Chile ha coordinado su acción gubernamental a través de los planes nacionales de gobierno y del presupuesto por resultados, y resuelto la coordinación entre niveles a través de las oficinas desconcentradas del orden nacional (Secretarías Regionales Ministeriales- SEREMIS) y el contacto permanente que ellas permiten con los Gobiernos Regionales (GORES) y los Consejos Regionales (CORES) (Correa, Dini y Letelier, 2022:17). Adicionalmente, cuenta con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), a través del cual los Ministerios y los sectores trasfieren recursos a los GORES. Según los estudios

consultados, el FNDR tiene un sentido redistributivo espacial pues trasfiere una proporción de recursos superior al peso demográfico o económico de las regiones (Correa, Dini y Letelier, 2022: 20). *La estrategia chilena* carece de la integralidad del esfuerzo brasilero, pero *enseña el valor de salidas prácticas, operadas a través de mecanismos presupuestales y de la desconcentración regional de funciones nacionales*.

> En el caso colombiano se destaca el largo proceso de construcción de un Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI)

En el caso colombiano se destaca el largo proceso de construcción de un Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI) que, como su nombre lo indica ha implicado la integración de dimensiones que se trabajaban por separado. En este proceso se ha hecho el esfuerzo por articular lo nacional con lo departamental, a través de distintas fórmulas de participación social, gremial e institucional para la definición de agendas y de prioridades regionales de desarrollo (CONPES, 2016:13-17). En este momento se opera en dos ejes paralelos, el del Presupuesto General de la Nación (PGN) y el del Sistema General de Regalías (SGR) que funcionan con diferentes fuentes de recursos, distintas reglas presupuestales y criterios de asignación de recursos también distintos (Gómez 2021, 2023).

Aunque en estos dos ejes se fundamentan en una lógica que premia el mérito y la calidad de los procesos y las propuestas, no se ha logrado ni la articulación entre ellos dos, ni tampoco el uso de las prioridades regionales como fuente de orientación de los recursos nacionales. Las razones de este desencuentro nacional-regional no han sido claramente identificadas y se producen muy a pesar de que las declaraciones normativas e institucionales intentan evitarlo. De esta manera, la promoción nacional del desarrollo productivo regional se ha concentrado en apoyar a las regiones de mayores capacidades y desarrollo relativo (Gómez 2021, 2023). Más aún, la lógica y la racionalidad necesaria para apoyar la construcción del desarrollo desde el territorio ni siquiera es considerada (en los criterios y racionalidades de asignación de recursos y procesos involucrados) y, también es ignorada e invisibilizada (los actores comprometidos en esta construcción no son consultados ni cuentan con espacios permanentes de participación.

Foto: Archivo DNP.

4. Desencadenar un proceso de **transformación** económica territorial

> Poner la descentralización al servicio del desarrollo económico territorial y de la disminución de sus disparidades es posible y significa proponerse, como principal desafío, el diseño y puesta en operación de un espacio donde dialoguen las lógicas de la construcción del desarrollo desde el territorio, y la de promoción del desarrollo productivo territorial.

El ensamblaje de estas dos lógicas y dinámicas deberá ser el resultado de la conjugación de acciones de corto, mediano y largo plazo, de la coordinación horizontal (multisectorialidad y asociatividad) al interior de cada una de ellas y, de la interacción permanente entre las dos (multiescalaridad). No es necesario ni recomendable pensar que hay que "cambiarlo todo" para empezar a actuar. De hecho, es posible echar a andar iniciativas de corto plazo que podrán abonar el camino para las de mediano y largo plazo.

Se sugiere la conformación de un Grupo Amplio de Trabajo en DELME (GAT-DELME), a partir del cual se deberían designar comisiones especiales (CE-DELME) que discutan y definan agendas precisas a cada uno de los niveles previamente mencionados y en cada uno de los temas que se enumerarán. Este grupo debería conformarse con la participación algunas de las instancias del gobierno nacional que hacen parte del SNCCTI (especialmente DNP, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; el SENA, las ADR), con las universidades y con representantes de ADELCO de las ADEL, de Prodepaz y de los Programas de Desarrollo y Paz, y de los grupos de empresarios comprometidos en el desarrollo regional y que hacen parte de las organizaciones "Pro..." (Bogotá, Antioquia, Boyacá, etc.).

La solución a la que se arribe debe ir en el sentido de la identificación de mecanismos que contribuyan a la transparencia, simplificación y agilización de los procedimientos. En el largo plazo, podría tenerse como referencia la meta de contar con lo que propone el documento de la OCDE (2019), es decir, una ventanilla única de operación del DELME. No está de más insistir que este diseño deberá construirse de manera tal que respete, que no sea un obstáculo, que se oriente a prestar servicio al seguimiento de lo aprendido desde los procesos de construcción del desarrollo desde lo territorial **(**Cuervo y Caicedo, 2023, Cp.1), resumidas en la primera sección de este artículo.

La agenda de trabajo

La *agenda de trabajo* elaborada por el GT-DELME debería considerar acciones a los siguientes tres niveles complementarios:

a. Consolidar un sistema de construcción del desarrollo desde el territorio. Para empezar, debe hacerse un esfuerzo sistemático y de cubrimiento exhaustivo nacional para la identificación de iniciativas locales y territoriales de desarrollo económico y configurar con ellas el primer universo y base de este trabajo. Deberían considerarse acciones en dos planos complementarios, el local y el de la cooperación horizontal:
(i) Lo local: el espacio de lo local y del municipio propiamente dicho tienen un papel fundamental en la construcción y consolidación de iniciativas DELME, este espacio es el semillero de iniciativas. Lo local puede desempeñar un papel importante en contribuir al buen funcionamiento del mercado

laboral, jugar el papel de reactivación de la actividad económica a través de proyectos y programas relacionados con la construcción de vivienda y el mejoramiento de los barrios, conformar cadenas locales de suministro en la provisión de bienes públicos locales y en la identificar y construir cadenas agroalimentarias que acerquen el campo de la ciudad. De otro lado, debe contarse con la cooperación de la nación en la simplificación de las labores de entrega de información y en los procesos rutinarios necesarios para el seguimiento y control de sus diferentes actividades. En un plano diferente, pero complementario a lo anterior, la superposición de instrumentos de planificación y de sus diferentes territorialidades y temporalidades requiere de un acompañamiento de parte de instancias intermedias que se articulen a espacios como el Comité Especial Interinstitucional de ordenamiento territorial, que ya vienen haciendo esta tarea.

(ii) Nuevas formas de aprendizaje y consolidación institucional, a través de espacios de cooperación horizontal: se necesita un programa de asistencia técnica horizontal; es decir, de apoyo de unas iniciativas con otras en los diferentes planos de su actividad; debería considerarse el diseño de un programa de investigación en DELME; se debería pensar en la existencia de una plataforma digital que registre las experiencias, promueva su sistematización y facilite los contactos entre ellas; se requiere de un espacio o un programa que ofrezca servicios de capacitación de funcionarios públicos y promotores preparados en el tema del DEL; finalmente, valdría la pena promover y mantener un espacio permanente de encuentro, tipo Foro o Seminario que acoja diferentes fuentes de saber y conocimiento, entre ellos el académico, el práctico y el de los funcionarios.

b. Consolidar un sistema de promoción del desarrollo productivo territorial y definir alternativas de coordinación interinstitucional en el plano nacional. Se deberán identificar alternativas de construcción de espacios permanentes de coordinación interinstitucional. El esquema aplicado por el Comité Especial Interinstitucional de ordenamiento territorial es altamente recomendable como referencia. La dificultad de fondo será la introducción de criterios de asignación de fondos que respondan a las necesidades del DELME en términos de integralidad, flexibilidad, asociatividad y temporalidad. En este plano se ha mencionado el problema de las mentalidades, la dificultad de reconocer la diversidad del territorio nacional, e incluso de darle el debido crédito y espacio a la construcción de conocimientos desde las comunidades y sus territorios. Se requiere no solamente una estrategia de sensibilización, sino también de capacitación de los funcionarios públicos nacionales que podría eventualmente resolverse a través de una escuela en DELME.

c. La necesaria bisagra entre la nación y lo local: la instancia intermedia. La definición de este espacio bisagra debería abordar dos tareas, una estratégica y otra táctica. La estratégica consiste en deliberar y definir las alternativas de definición y fortalecimiento del nivel intermedio más adecuado para facilitar la articulación entre lo nacional y lo local, en la promoción del DELME. En lo táctico, se propone la identificación de "vías rápidas" (Fast-tracks) que considerando la experiencia ya acumulada en las iniciativas de construcción de DEL, podrían acelerar el acceso a instrumentos que aceleren su consolidación. *En lo táctico:* la experiencia acumulada en la construcción de DEL ha permitido identificar algunas herramientas que se podrían "pre-fabricar" para facilitar su uso y adaptación a casos y procesos específicos. Esta pre-fabricación podría considerar tanto aspectos normativos, como organizacionales y técnicos implicados en las experiencias ya acumuladas y que se sabe que habrán de afrontarse en las experiencias nuevas. A modo ilustrativo se mencionan la necesidad y la posibilidad de construir caminos rápidos a nivel de: ahorro y crédito asociativo, microcrédito y microfinanzas tanto para negocios como para personas; Cadenas de comercialización: comercio justo, productos orgánicos y certificaciones; Turismo: cadenas de turismo certificado; Paquetes de capacitación en temas clave del DEL.

REFERENCIAS

Brandão, C.A. (2020). Capítulo 3:" Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial", p.151-186. En Monteiro Neto, A., *Desenvolvimento Regional No Brasil: Políticas, estrategias e perspectivas.* Serie: Desenvolvimento regional no Brasil, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasil. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CRP.17/3), Santiago, 2019.

CONPES 3866 (2016). Política Nacional de Desarrollo Productivo. Bogotá, agosto de 2016, 124 p.

Correa, F., Dini, M. y Letelier, L. (2022). "Análisis del sistema público de apoyo al desarrollo productivo en Chile desde un enfoque multinivel", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/215/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

Cuervo, L.M. (1998). "Desarrollo económico local: leyendas y realidades". Revista *Territorios* No.1, Julio-Diciembre de 1998, CIDER-ACIUR-IDEADE-FONADE, Bogotá.

Cuervo, L.M. (2006). Aprender, comunicar, cooperar: Un balance crítico de la teoría del Desarrollo Económico Local (DEL)". Mimeo, ILPES, I Seminario SerDET,, Julio 24-28 de 2006, Santiago de Chile, 15 p.

Cuervo, L.M., González, S. (2023). *Regional Economic Disparities in Colombia and Chile from 2000 to 2021*, Ponencia presentada al Encuentro de la Asociación de Estudios Regionales de España, 17 ps.

Cuervo, L.M. y Caicedo, C. (2023). Descentralización y desarrollo económico local. Informe final de la consultoría preparada para la Misión de Descentralización, Bogotá, Mimeo.

Gómez, A.P. (2021). "Estudio del sistema de apoyo a las empresas en Colombia en su dimensión nacional", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/191), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

Gómez, A.P. (2023). "Fondos regionales de desarrollo productivo: análisis del Sistema General de Regalías (SGR) de Colombia", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/24), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

Helmsing,A.H.J. (Bert), 2001, *Partnerships, Meso-institutions and Learning New local and regional economic development iniciatives in Latin America*, ISS, The Hague, June, 16 p.

García, L. (2008). "Los aportes en construcción de paz que realizan los programas regionales de desarrollo y paz". Tesis de maestría, CIDER, Universidad de los Andes, Mimeo, Bogotá, 73 p.

Llorens, JL; Alburquerque, F; del Castillo, J. (2002). *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*, BID, Washington DC, Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, abril, 55 p.

Melo Alves Vitarque, Adriana y Paes Coêlho, L. (2023). "A PNDR e seu momento actual: agendas, estrategias, planos regionais de desenvolvimento e rotas de integração nacional", p.71-117. En IPEA, *Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*, Vol. 1, 2023.

Mendes Resende, G., Costa da Silva, D.F., da Silva Filho, L.A. (2017). "Avaliação dos efeitos econômicos, dos fundos constitucionais de financiamento do nordeste, do norte e do centro-oeste: Uma análise por tipología da Política Nacional de Desenvolvimiento Regional entre 1999 y 2011, p. 27-82. En Mendes Resende, G. (Ed), 2017, *Avaliação de políticas públicas no Brasil : uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR*). Brasília : Ipea, v. 3 (411 p.).

Meyer-Stamer, J. (2003). *Why is Local Economic Development so difficult, and what can we do to make it more effective?* Mesopartner working paper 04/2003, 41 p.

Muñoz, A., Pineda E. y Radics A. (2017). *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de igualación*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Pinilla D.E., Jiménez J.D. y Montero R. (2014). "Descentralización fiscal en América Latina: impacto social y determinantes", *Investigación Económica,* vol. LXXIII, No 289, julio-septiembre.

Ramos Magalhães, J.C., Holanda Alves, P.J. (2021). "A relação entre o crescimento econô e as desigualdades regionais no Brasil", 2621. IPEA, Brasília, Janeiro.

Rodríguez, A. y Vial, C. (Eds.) (2021). *Medición y agenda para el desarrollo territorial en América Latina. El índice de Desarrollo Regional LATAM*. Universidad Autónoma de Chile y Universidad de la República (Uruguay). DOI: 10.32457/UA.84.

Rodríguez-Pose, A. y Ezcurra, R. (2009). "Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A cross-country analysis", *SERC Discussion Papers*, No 0025, Spatial Economics Research Centre.

Silva, I. (2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina, Revista de la Cepal 85, abril, p.81-100.