



# La necesidad de implementar políticas de desarrollo local en Latinoamérica

Jorge Hernández y Guillermo Oglietti/ Investigadores CELAG

## Introducción

Una característica distintiva de Latinoamérica es que la población se concentra enormemente en torno a ciudades y grandes metrópolis. Sudamérica en particular, es la región más urbanizada del planeta como resultado inevitable del modelo de migración adoptado desde los orígenes de los estados independientes (que a diferencia de EEUU no distribuyeron las tierras entre los inmigrantes, por lo que la gran mayoría de estos se radicaron en las grandes ciudades), de la aplicación del modelo agroexportador primero y de los procesos de industrialización sustitutiva de importaciones después.

### **Población urbana. 2014**

*Porcentaje de población urbana en 2014*

Mundo	53.6	Sudamérica
	83.0	
África	40.0	Argentina
	91.6	
Asia	47.5	Bolivia
	68.1	
China	54.4	Brasil
	85.4	
Europa	73.4	Chile
	89.4	
Del este	69.3	Colombia
	76.2	
Del Norte	81.0	Ecuador
	63.5	
Del Sur	69.8	Paraguay
	59.4	
Del Oeste	78.7	Perú
	78.3	

Oceanía	70.8	Uruguay
	95.2	
Australia/N.Z.	88.8	Venezuela
	88.9	
Norteamérica	81.5	
Latinoamérica	79.5	
Caribe	69.8	
Central	73.5	

Fuente: ONU, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*

El modelo agroexportador profundiza la urbanización porque la capacidad del sector primario para generar empleos (la elasticidad empleo-producto<sup>1</sup>) es baja, más baja que los servicios y que la industria, y de acuerdo a muchas estimaciones no solo es menor al resto de sectores sino que podemos arriesgar que resulta menor a la que el sector primario tiene en otras zonas del globo.

### **Elasticidad empleo-producto**

*Porcentaje de variación en el empleo ante una variación del 1% en el producto*

	Indonesia (02-10)	Argentina (60-80)
Agropecuario	+0.07	-0.45
Industria	+0.81	-0.02
Servicios	+1.76	+0.64

Fuente: *Elaboración propia en base a Montuschi (1998) y OIT (2012).*

Nuestra inserción productiva como proveedores de productos primarios en el sistema de comercio mundial, ha especializado las regiones exportadoras en monoproductos (banano, soja, petróleo etc.) y si bien ha generado grandes excedentes de producción, como contrapartida, ha reducido la capacidad de estos territorios para retener la población.

### **¿Por qué la urbanización?**

Varios motivos explican que las actividades productivas prefieran instalarse en un entorno urbano. La producción manufacturera también

<sup>1</sup> La elasticidad empleo-producto nos indica en qué porcentaje crece el empleo del sector ante un 1% de crecimiento del producto del sector.

tiende a instalarse en un entorno urbano debido a impulsos de demanda y de oferta. El principal impulso de demanda es el atractivo del tamaño de mercado que genera la población concentrada en las ciudades. Una vasta literatura muestra que una de las raíces del crecimiento económico debe encontrarse en el crecimiento de la demanda y, de hecho, una de las tesis más interesantes explica que la principal fuente de crecimiento está vinculada al crecimiento de las urbes.<sup>2</sup>

Desde el lado de la oferta, las actividades productivas prefieren localizarse en torno a las ciudades por muchas razones:

i) porque tienen grandes mercados de trabajo que permiten disponer de mano de obra calificada, ii) grandes mercados de servicios a precios competitivos, como por ejemplo, servicios financieros, educativos, tecnológicos etc, iii) porque cuentan con más densidad empresarial, lo que significa un entramado productivo más amplio de proveedores y demandantes, porque pueden aprovechar ventajas de escala, de aglomeración y de red y iv) tienen servicios de transporte y logísticos que involucran infraestructuras como carreteras, autopistas, aeropuertos y puertos, que determinan las posibilidades de comunicación con el resto del país y del mundo. Estos elementos se traducen en un entramado productivo más amplio de proveedores y demandantes, lo que implica ventajas de aglomeración, de escala y de red, todo lo cual impacta sobre la competitividad empresarial.

En genial síntesis de Camagni “Las ciudades existen y han existido en la historia porque los hombres han encontrado más ventajoso y eficiente gestionar las propias relaciones personales, sociales económicas y de poder de forma espacialmente concentrada”.

---

<sup>2</sup>Kozulj, R. Z. (2003). Choque de civilizaciones o ¿crisis de la civilización global? problemática, desafíos y escenarios futuros. Editorial Miño y Dávila, Buenos Aires.

En este entorno exageradamente urbano de Latinoamérica, la importancia estratégica de las ciudades y las políticas locales como fuente de creación de empleos y bienestar es más determinante que nunca, y sin embargo, son precisamente las políticas, capacidades y competencias locales las que están más alejadas del potencial que deberían tener para asumir el rol transformador que les corresponde.

### **La teoría y la realidad**

Para la teoría económica neoclásica la localización geográfica de la producción es irrelevante en la determinación de las condiciones de vida que se materializan en los diferentes territorios. Supone que la racionalidad optimizadora de los propietarios de los factores, trabajo y capital, se asignarán a la actividad más rentable en el territorio conduciendo a una distribución de recursos que tiende a igualar la renta per cápita y, con ello se igualan las condiciones de vida de los habitantes de todos los territorios (postulado derivado de los teoremas de Hecksher-Ohlin y Stolper-Samuelson). Como el trabajo y el capital se moverán por todo el territorio de acuerdo a la rentabilidad que consigan extraer, las rentas del capital y el trabajo se uniformarán en todo el territorio (si en el territorio A el salario es más rentable que en el B, los trabajadores emigrarán desde A hacia B, con lo cual, subirá el salario en A donde habrá escasez de trabajadores y bajará en B donde hay más trabajadores y lo mismo se aplica a la distribución del capital). De este modo, el territorio no importa, ni tampoco importan las políticas que se apliquen localmente.

Sin embargo, ésta afirmación es rotundamente falsa<sup>3</sup>. La principal prueba es que las desigualdades territoriales no solo no tienden a

---

<sup>3</sup> Davis, D.R. y P. Mishra (2006), "Stolper-Samuelson is dead, and other crimes of both theory and data", en Harrison, Ann E., Globalization and Poverty: NBER Conference Report, Chicago, Illinois: University of Chicago Press, pp. 87-107.

desaparecer sino que se amplían. De hecho, un elemento común en América Latina es la nula presencia de homogeneidad en la distribución del ingreso y el potencial productivo. Conviven en nuestro territorio grandes espacios vacíos de baja o alta renta (dependiendo de la dotación de recursos) con grandes concentraciones poblacionales de baja o alta renta per cápita que resultaron de los diferentes modelos de desarrollo aplicados a lo largo de la historia.

De todos modos, la teoría económica fue ajustándose a la realidad y todas las corrientes incorporaron elementos diferenciadores derivados del tamaño urbano y de características idiosincrásicas que permiten, por una parte, obtener localmente ventajas de costos internas a las empresas, derivadas de la explotación de economías de escala, y externas a ellas, beneficiándose de diversos beneficios emergentes de la aglomeración y las redes y; por otra parte, la dotación recursos y activos intangibles que actuando como fuente de innovación, van modificando la función de producción e incrementando la competitividad las empresas, generando ventajas dinámicas de localización.

De acuerdo al enfoque conocido como la teoría de los “distritos industriales”, inspirados en los resultados de la Italia nordestina, el desarrollo tiene que ver con atributos locales, a los que genéricamente denomina “atmósfera industrial” compuesta por lazos de confianza, cooperación y coordinación local entre productores, comercializadores, trabajadores y el Estado. Es sin duda una proposición interesante que señala el gran desafío que enfrentan las localidades, porque ya no basta con la inversión pública y privada para ganar competitividad, sino que además hay que recrear esta “atmósfera”, que es algo mucho más

difícil de reproducir que la inversión en capital porque requiere un gran esfuerzo de coordinación de carácter local.

### **Porqué la gestión de las ciudades puede marcar la diferencia**

El Estado central tiene un rol clave en el desarrollo económico regional. Tiene a su cargo las herramientas de la macroeconomía y las finanzas públicas, en especial la política de gasto que determina la localización de las inversiones públicas y otros gastos que pueden ser fundamentales para el desarrollo de aspectos determinantes de la competitividad como las infraestructuras (aeropuertos, puertos, conexión terrestre, universidades). Sin embargo, el Estado local, tiene un rol crucial en el desarrollo local sobre el cual el gobierno central tiene poca incidencia. Los gobiernos locales, no solo son proveedores de servicios públicos esenciales como el aseo público, sino que cada vez más asumen más funciones y responsabilidades en aspectos que hacen a la competitividad sistémica, como en educación y salud, y también tendrán que rendir cuentas sobre el desempeño económico local que en definitiva es uno de los determinantes de las posibilidades económicas de sus ciudadanos. No todo es política local. Una localidad muy atrasada puede estar atrapada en una trampa de pobreza de la que no pueda salir sin el concurso de políticas dirigidas desde el Estado central tendientes a superar las desigualdades regionales.

La producción es el resultado de la acumulación en el territorio de un conjunto de activos tangibles e intangibles, de propiedad pública, privada o mixta, de residentes locales y no locales. La abundancia de estos activos es la que va definiendo las condiciones de vida y las trayectorias productivas de los habitantes de una localidad. En definitiva, una localidad con bajo nivel de vida, es también una

localidad donde no se ha acumulado suficiente inversión para formar capital físico, intangible y humano.

El continente Latinoamericano, habiendo asumido una integración subordinada en la División Internacional del Trabajo, ha ido valorizando de manera singularmente diferencial sus regiones, según la disponibilidad de recursos naturales generadores de *commodities* demandados externamente y, en general, los recursos públicos nacionales han sido asignados a fortalecer las potencialidades de esos territorios, antes que atender las necesidades de las regiones más postergadas.

En ese contexto, los recursos disponibles en las áreas deprimidas son de una magnitud que hace imposible mantener el ritmo de crecimiento de las regiones más dinámicas, y sus aglomerados urbanos, sino que definen trayectorias en permanente divergencia.

### **¿Cuáles son las principales preocupaciones que deben guiar la política local respecto al desarrollo?**

Quizás la principal tarea que tiene que hacer el gobierno local es tener la vocación desarrollista. Sin ella, el territorio queda liberado a la fuerza del mercado que, especialmente en el ámbito urbano, generará resultados muy inferiores a los que brindaría una planificación eficaz.

La segunda es la de construir para sí mismo las competencias necesarias para enfrentar el desafío. La calidad de la gestión del gobierno local es necesaria “para pensar las estrategias que configuren un desarrollo con inclusión”. Una calidad deficitaria de la gestión institucional conduce a ineficientes intervenciones que, no sólo pueden

malgastar recursos, sino fundamentalmente defraudar expectativas adicionando un costo político.

La tercera tarea es presupuestaria. Se necesitan recursos para realizar las intervenciones y adquirir competencias y capacidades para lograrlo.

Las prioridades de la política local vinculada a la producción son cuatro:

1) Estabilizar los flujos de ingresos y consumo familiar, 2) fomentar la densificación productiva que contrarreste la especialización a la que conduce la inserción internacional del trabajo, 3) concentrarse en la promoción de las pequeñas y medianas empresas por su capacidad de generar empleos y disminuir la vulnerabilidad a la que están expuestas y, por último, 4) definir la responsabilidad colectiva sobre los grupos de personas que no participan de los beneficios del desarrollo. El hincapié en las PyMEs se fundamente en el hecho de que sus decisiones de localización están habitualmente restringidas al lugar de origen del emprendimiento, mientras que por el contrario las grandes empresas recurren a un mapa de opciones de localización mucho más amplio.

### **¿Cómo pensar la estrategia de desarrollo local?**

El primer paso consiste en conocer el sistema productivo local (SPL), básicamente, cómo se genera y se distribuye el excedente regional. El gobierno debe detectar el origen de las principales actividades productivas o la actividad productiva identitaria y su circuito de acumulación. Nuestros países especializados en la producción primaria tienen características similares. Existe por lo común un sector exportador de bienes -cereales, petróleo, oleaginosas, etc.- o de servicios, como el turismo. Deben identificarse los eslabonamientos



hacia atrás y hacia adelante que se vinculan con esas cadenas productivas, persiguiendo el propósito de aumentar la densidad productiva local interviniendo en esas cadenas. Asimismo, se requiere conocer cómo se distribuye el excedente, entre rentas, ganancias, impuestos y salarios, es decir, entre trabajadores, propietarios, empresarios y el Estado, identificando, adicionalmente, el lugar de residencia de los perceptores de ingresos y a dónde se destina la reinversión del excedente. De hecho, una de las causas que explica la escasa capacidad de generación de empleo local es la concentración de la propiedad de los recursos naturales en manos de no residentes de las localidades, por lo que existe una escasa reinversión local del excedente que genera la actividad primaria. Además, es necesario conocer los patrones tecnológicos adoptados y cómo se involucra la ciudad con el sector productivo y cómo podría hacerlo, por ejemplo, a través de la reinversión en eslabones industriales o de servicios vinculados a la cadena productiva, que involucran estrictamente a la ciudad.

También debe señalarse que existen muchas oportunidades de negocios que el sector privado desperdicia, ya sea por falta de interés o dificultades de coordinación, que deben ser aprovechadas ya sea por sociedades de capital público, mixto o cooperativo. Muchos casos exitosos demuestran que estas inversiones pueden cambiar la estructura productiva local y sentar las bases de la transformación productiva local.

Una de las tareas fundamentales del gobierno local, debe ser la de procurar una mayor coordinación entre privados y entre estos con el Estado local, recurriendo a esfuerzos asociativos, proveyendo información, vínculos que constituyan redes, provisión de servicios

públicos baratos, incluyendo el soporte tecnológico y capacidad de gestión, con el objetivo de promover ganancias de competitividad.

El listado de funciones y servicios que atienden los gobiernos locales crece continuamente, en parte derivados de marcos teóricos que sobrevaloran las posibilidades de la gestión local y legitiman la delegación de responsabilidades de instancias superiores, frecuentemente con sub-financiamiento, en sectores como salud, educación, seguridad y otros, que los municipios tienen que asumir para evitar las pérdidas de competitividad que implican y para no dejar desamparados a sus ciudadanos.

Este hecho exacerba la tensión natural o disputa que existe entre los diferentes niveles del Estado para apropiarse de la renta que se genera en las ciudades. Los gobiernos locales presionan para recibir más transferencias y los nacionales para que recurran a sus propios ingresos. Lo habitual es que de la pugna por capturar parte del excedente, resulten modelos muy diversos, que combinen ingresos por transferencias e ingresos propios, muchos de los cuales compiten por la misma base imponible y representan doble imposición. Hay ciudades que cobran impuestos al comercio, a los ingresos profesionales, a la plantilla de trabajadores de las empresas que son impuestos más característicos de la administración central, mientras que los estados centrales se resisten a ceder los ingresos provenientes del impuesto a la propiedad, que es la fuente más conveniente para nutrir las arcas locales.

### **Descentralización sobredimensionada**

En las últimas décadas, la teoría ortodoxa ha revalorizado en forma desmedida el potencial del desarrollo local como resultado de su propia gestión, cometiendo el error de sobreestimar las capacidades locales y

minimizar la pertinencia y eficiencia de las regulaciones públicas de escala meso y macroeconómicas. La descentralización ha estado en boga por los efectos esperados en términos de eficiencia del Estado, sin embargo, los resultados han sido más bien desalentadores (Prud'Homme, 1994). De acuerdo a la FAO (2004) “La primera gran lección aprendida dolorosamente es que la descentralización no es una panacea para solucionar los problemas del sector público”.

Muchas expectativas están depositadas en la descentralización de funciones. Se esperan mejoras de eficiencia en el diseño y aplicación de las acciones públicas, gracias a que la proximidad con los beneficiarios asegurará un diseño más ajustado a las demandas y necesidades reales de la ciudadanía. Se espera que esta proximidad redunde en mejor control democrático ya que los gobiernos locales deberán rendir cuentas ante los conciudadanos. Sin embargo, la descentralización requiere e implica que se transfieran funciones y recursos a los niveles locales de decisión, lo que indudablemente requiere desarrollar las competencias necesarias a nivel local para que puedan llevar a buen término estas funciones de gasto e ingreso. Para ser efectiva, la descentralización requiere que la autoridad local reciba apoyo material y humano, por lo que no solamente implica el traspaso de recursos, sino también, instancias de formación y de acumulación de experiencias que conforman el talento humano. Es por eso que para ser efectivo, todo proceso de descentralización debe ser gradual y, asimismo, reconocer todas las limitaciones que la descentralización tiene. Además, todo proceso de descentralización conlleva riesgos que deben evaluarse a la hora de definir el grado al que debe aspirar una sociedad. Entre los riesgos más relevantes encontramos al clientelismo. Un proceso de descentralización "ingenuo", que no reconozca las características feudales del comportamiento político, puede ayudar a reforzar las

relaciones clientelares y el poder de las élites locales existentes, contribuyendo a desvirtuar el objetivo de fortalecimiento democrático de la descentralización. En definitiva, no todo debe descentralizarse y el debate debe concentrarse en la definición de qué resulta conveniente descentralizar.

### **Estrategias de financiamiento**

Existen muchas fuentes de financiamiento local disponible, que en general dependen de qué es lo que desea financiarse. La inversión en infraestructura debe financiarse recurriendo a tasas de contribución por mejoras o traslado de costos que abonan los beneficiarios directos e indirectos. Las tasas de provisión de servicios en los municipios de América Latina suelen estar muy por debajo del verdadero costo y esto debe revertirse. El fideicomiso en sus varias formas, entre ellas el fideicomiso financiero, han demostrado ser instrumentos útiles para llevar adelante inversiones públicas al igual que las tasas con afectación específica son aceptadas por la ciudadanía cuando se financian inversiones o servicios valorados. Los mecanismos habituales vinculados a la emisión de títulos de deuda y la toma de empréstitos involucran grandes riesgos para las comunidades que deben ser evaluados. También existe mucho margen para generar ingresos tributarios propios en toda América Latina, en especial, vinculados al impuesto estrella a la propiedad, cuyo cobro está muy alejado del potencial.

La principal limitación financiera de los municipios, a nuestro criterio, es el preconcepto erróneo de que las empresas definen la localización de sus inversiones sólo en función de los costos y que por lo tanto, las ciudades que menos impuestos cobran son las que más empresas atraen. En realidad, las empresas consideran la combinación entre

costos y beneficios, y entre los costos, además de los impuestos, podemos incluir aquellos que generan las ciudades mal planificadas y deficitariamente servidas, como la congestión, la inseguridad, la provisión privada de servicios que deben realizar cuando los públicos son de mala calidad (por ejemplo, generadores electrógenos para enfrentar los apagones) y precios elevados del suelo y alquileres que generan las ciudades mal planeadas.

Entre los beneficios tenemos que incluir a todos aquellos servicios públicos que impactan directamente sobre los costos, como las redes de agua, gas, electricidad, la seguridad, la disposición de parques industriales, espacios públicos para el desarrollo logístico, más los que impactan indirectamente que son innumerables. Por ejemplo, las ciudades que invierten en espacios públicos, campos deportivos, servicios públicos de calidad y económicos en transporte, salud y educación, contribuyen, por ejemplo, a atraer mano de obra de otras regiones y a disminuir las pretensiones salariales locales, porque en este tipo de ciudades, a igualdad de salarios nominales, el salario real termina siendo más elevado que en ciudades mal servidas y planificadas.

### **A modo de conclusión**

Las ciudades tienen que enfrentar tres grandes desafíos, 1) brindar servicios de calidad a su localidad, 2) construir la infraestructura que demanda el crecimiento urbano, lo que implica también cubrir los déficits acumulados, y 3) contribuir al desarrollo productivo y la generación de fuentes de empleo de sus ciudades.

Las ciudades latinoamericanas están muy rezagadas en cuanto a los esfuerzos realizados con respecto a su contribución al desarrollo productivo local, y esto debería revertirse, no solo como una política

destinada a mejorar las condiciones de vida y posibilidades de sus vecinos y sus empresas, sino también, como una estrategia para mejorar el desempeño de los otros dos objetivos.

En síntesis, nuestros aportes enfatizan sobre:

- La activación de recursos y actores locales a partir de acciones pertinentes y eficaces, en reconocimiento de las restricciones impuestas por los intereses conservadores de los grupos hegemónicos locales.
- El fortalecimiento de la formación técnica de distintos actores relevantes en el proceso de desarrollo definido
- El fomento a la emergencia de capitales de naturaleza diferente a la del privado convencional.
- La detección de espacios estratégicos o privilegiados de rentabilización de los recursos locales y regionales.
- La identificación de externalidades que puedan ser fuente de ventajas competitivas territoriales.
- La revisión de acuerdos tributarios entre diferentes escalas del Estado.

Artículo publicado en: <http://www.celag.org/la-necesidad-implementar-politicas-desarrollo-local-latinoamerica/>