

Informe de Conclusiones

Área Temática: **Coordinación intergubernamental de políticas públicas y compensación de los desequilibrios territoriales**

Coordinador: **Sergio Galilea O.** *

Los desequilibrios territoriales constituyen en la Región una severa limitación al desarrollo productivo y a la mejora sistemática de la calidad de vida de la población. Tratados en una extensa literatura, estas desigualdades espaciales, que adquieren sentido económico, social y hasta cultural, tienen expresión privilegiada en América Latina, donde los contrastes del desarrollo conllevan estas desigualdades regionales. Las tensiones de los centralismos nacionales ahondan estos procesos de desigualdad regional, que suelen expresarse en regiones rezagadas tanto en su crecimiento como en su calidad de vida. Las políticas públicas, especialmente aquellas que requieren de un grado superior de coordinación y coherencia, han mostrado fuertes insuficiencias para superar las realidades expuestas, y salvo excepciones muy particulares, se han quedado en propuestas predominantemente retóricas y formalistas, impregnando de modo muy insuficiente a las agencias públicas y a acciones de sólida cooperación con el ámbito privado.

Diversas razones han llevado a propiciar un extenso conjunto de políticas, programas y acciones públicas, que estén destinadas a reducir dichos desequilibrios, especialmente cuando ellos dificultan el pleno despliegue productivo en los países, cuando afectan la calidad de la intervención pública y cuando afectan notablemente la posibilidad de acentuar la cooperación público y privada para el desarrollo. Estas propuestas han buscado explícitamente generar desarrollos regionales alternativos, acciones de compensación territoriales (como fondos de inversión compensatorios, a la medida europea), políticas de fomento y emprendimientos en zonas rezagadas, programas de desarrollo rural integrados y programas que favorecen el desarrollo inducido de polos de desarrollo en zonas de frontera. Muchas de estas propuestas han sido históricamente auspiciadas por instituciones internacionales de fomento y desarrollo, buscando reproducir experiencias europeas de posguerra. En ocasiones excepcionales, se ha fomentado una metodología modernizadora de las agencias públicas, para que sea su acción coordinada y coherente el “factor clave” que explique el éxito de los difíciles cambios perseguidos.

En América Latina y El Caribe, los agudos desequilibrios territoriales sostienen una modalidad segregativa del desarrollo y se han constituido en un factor de desintegración nacional. Generan dinámicas muy concentradoras de las oportunidades de desarrollo y subvalúan el enorme potencial de emprendimiento que debiere resultar de una plena y eficaz ocupación del territorio, sus recursos naturales y las capacidades productivas que de ello se derivan. En casi todos los países, asistimos a un proceso de metropolización persistente, a muchos territorios rurales abiertamente rezagados y a una dificultosa integración territorial de la infraestructura, la energía y los servicios. Ello conduce a pérdidas lamentables de la competitividad de distintos sectores de la economía y a una acentuación de los procesos de migración internos y también internacionales.

Estos desequilibrios generan tensiones y desajustes sociales, una creciente inestabilidad política e institucional y una disminución de las expectativas de la población por la confianza, el progreso y el desarrollo. Décadas de políticas y programas insuficientes han aumentado la desconfianza sociopolítica en los diferentes territorios y áreas urbanas “perdedoras”. En la mayoría de las experiencias, se han

* Profesor Titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile e Intendente Regional de la Región de Los Lagos. Chile.

superpuesto institucionalidades públicas especiales (corporaciones o gobiernos regionales y locales), habitualmente desprovistos de la suficiente capacidad política, profesional y técnica, para “negociar” eficazmente con autoridades nacionales. En otras ocasiones, se han reproducido en el nivel regional o local, las institucionalidades centrales, ampliando la burocracia y generando muchas más expectativas que realidades de desarrollo. La desconfianza gubernamental “central” respecto de las entidades regionales y locales, se suele imponer tanto en los Estados federales como en los centralizados.

Entendiendo la heterogeneidad de situaciones nacionales, las dinámicas principales en los países dan cuenta de crecientes formas de metropolización, mayor migración campo-ciudad y los consiguientes sobre costos privados y sociales, en metrópolis, ciudades intermedias y el poblamiento rural.

La metropolización sostenida, en el conjunto de casos analizados, eleva sensiblemente los costos de la urbanización, a la vez que demanda incrementos fuertes de la inversión pública. La mayor “escala” de respuesta inversionista pública sigue reanimando las dinámicas metropolizadoras y se constituyen en alicientes adicionales para el comportamiento de los inversionistas privados. En las grandes ciudades, estos desequilibrios también se expresan interiormente, en distintas modalidades de segregación social y de desigualdades manifiestas. Muchas veces asistimos a realidades de “ciudades distintas en las metrópolis” con sus estándares, poblamientos, especializaciones económicas y agencias públicas y privadas. Como contraparte, en estas ciudades, suelen acontecer los principales movimientos políticos y sociales de carácter reivindicatorio, lo que habitualmente explica conductas gubernamentales reactivas que terminan fortaleciendo dichas concentraciones, desigualdades, y distintas formas de exclusión social. Los Gobiernos metropolitanos, Alcaldías Mayores u otras institucionalidades, son habitualmente poco eficaces para combatir los fenómenos concentradores y segregativos expuestos. El Gobierno del DF de México, la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, son ejemplos a reforzar en su relación con los gobiernos nacionales, situación que suele ser “matizada” por las habituales cohabitaciones eolíticas con la autoridad central.

Las ciudades de rango intermedio constituyen un amplio abanico de situaciones, con diferentes especializaciones productivas, y observamos casos de progresos explosivos y también situaciones de persistente deterioro. Tendrán buena expectativa de progreso, aquellas ciudades que lideran sus entornos regionales, las que estén bien fundadas sus economías exportadoras y las que vayan concentrando altos niveles de inversión infraestructural social. En los casos en que se han fortalecido “polos de desarrollo regionales” importantes, como es la situación de las ciudades intermedias mayores de Argentina, Brasil, México y Colombia, las expectativas de desarrollo regionales alternativos son claramente superiores. Una base económica sólida y una cultura regional arraigada, suelen favorecer acciones coherentes y coordinadas entre agencias públicas, y de éstas con los privados.

Importantes desafíos territoriales son los que se refieren al poblamiento rural. Allí los desequilibrios territoriales alcanzan máximas expresiones en deterioro y calidad de vida, pobreza y segregación social. En dichos casos, las políticas públicas de intervención requieren altos paquetes de inversión, completos programas de capacitación y de emprendimiento productivo, y modificaciones imprescindibles al régimen de tierras y aguas. Estos sistemas de asentamientos humanos rurales son los más complejos objetos de política pública. Las instituciones “precarias” suelen acompañar estos procesos de desarrollo difíciles y muy dependientes de la decisión, la inversión y el gasto público central. También la habitual insuficiencia de los actores privados conspira respecto de estos desarrollos territoriales alternativos.

Los “márgenes de acción” de políticas públicas que asuman enfrentar estas dinámicas son difíciles. Sin embargo hay experiencias de nuevos desarrollo regionales, económicamente innovativos, socialmente

más integrados y que muestran las bondades públicas y privadas de estas intervenciones de uso pleno del territorio. Estos desarrollos fortalecen la diversificación productiva, sostienen el empleo regional y local, y dan cuenta de las identidades culturales de los diferentes territorios. En estas situaciones notables, siempre existe una institucionalidad pública “superior”, vale decir profesionalizada, con altos grados de autonomía en la gestión, con buena relación interagencial pública y con una apertura importante a la cooperación con los inversionistas privados.

En estos casos, que constituyen más la excepción que la norma, se dan algunos elementos comunes que apuntan al tipo de condiciones o prerequisites, que explican estos éxitos en proyectos de integración y de desarrollo regional:

- a) Una decisión de respaldo político público central, activo, intenso y preciso, con las respectivas corrientes de inversiones, especialmente en los ámbitos de la infraestructura económica y social básica. Se hace necesario sostener estos programas, proyectos y acciones, en el mediano y largo plazo, como es la característica de una intervención inteligente y efectiva. Sólo una decisión política de largo aliento y persistente es capaz de generar nuevos desarrollos territoriales en América Latina.
- b) Una modalidad activa de asociación público-privada, que compromete flujos complementarios de inversión con riesgos asociados. Ninguna apuesta de desarrollo territorial y regional alcanzará éxito sin este tipo de asociación. Ni el sector público ni el privado, por separado, son capaces de activar desarrollos regionales de nuevo tipo.
- c) Una forma de trabajo altamente profesional, rigurosa y que expresan un compromiso esencial con la identidad cultural del territorio correspondiente. Vale decir, es requisito una “modalidad de hacer las cosas” (gerencia) moderna, innovativa, progresista, eficiente y abierta al cambio. Urge cambios radicales en la forma de enfrentar el desarrollo regional en América Latina y El Caribe.
- d) Formas de comunicación y participación ciudadana que permitan legitimar estas acciones y programas y que la viabilicen eficazmente. Dicha participación activa debe expresarse en resultados, adecuaciones y hasta cambios de las acciones diseñadas. Este protagonismo social es “condición clave”, porque está llamado a viabilizar política y socialmente el cambio regional que se induce.
- e) Soluciones institucionales livianas, ágiles y que se constituyen en instrumento de apoyo y no un “fin en si mismas”, transformando la institucionalidad en un facilitador de la estrategia y no en una burocracia pesada, formalista y habitualmente paralizante. Las entidades deben aprovechar todo lo existente, especialmente los conocimientos profesionales “sectoriales” que se buscará integrar, y estar abiertas a trabajar al unísono con sus contrapartes profesionales privadas.

En consecuencia, dadas las difíciles exigencias, los “márgenes de acción” son relativamente menores. Enfrentar estos desequilibrios territoriales de larga data, impone políticas estrictas, persistentes y una modalidad de coordinación de las agencias públicas que sea cualitativamente distinta y mejor a la observada en la Región en los diversos paneles.

Se analizaron experiencias principalmente de Brasil, Argentina, Venezuela, Uruguay, Cuba, Portugal y Chile. Lo relevante son las similitudes de conclusiones (positivas como críticas) que se pueden extraer de dicho análisis comparativo. Más relevante aún, que estas experiencias se dan en contextos políticos

y temporales bastante diferentes, lo que acentúa la convicción sobre lo difícil que es conseguir formas de coordinación interagenciales públicas eficaces y de inducir con ello, nuevas modalidades de desarrollo territorial.

Las conductas institucionales compartimentadas y aisladas, la escasa voluntad de trabajo común, cierta burocratización de comisiones de trabajo más bien formales, han conspirado respecto de políticas ya difíciles de llevarse a la práctica.

Se hace fundamental avanzar decididamente en un “quiebre” de las tendencias anteriores. Ello será posible sólo si existe un consenso político de largo plazo (acuerdos políticos regionales), si existen equipos profesionales y técnicos de alto nivel, una nueva disposición al trabajo grupal eficiente y un contacto persistente con las respectivas comunidades. Ello será posible si existen algunas coyunturas particulares, como una prioridad nacional acentuada, la ocasión de una crisis natural que requiera una atención urgente y preferente (sismos, inundaciones, erupciones) o el surgimiento de condiciones políticas particularmente favorables en algún territorio.

Y sobretodo, si existe un liderazgo institucional reconocido por el mundo público y privado, que conduzca un proceso de suyo complejo y con amplias dificultades a la vista. Dicho liderazgo debe tener características político-técnicas, ser muy serio en los riesgos y las oportunidades y apartarse explícitamente de cualquier populismo u oportunismo.

Ello ha ocurrido en América latina, en contadas ocasiones, y lo podemos apreciar en acciones en grandes ciudades, en localidades de rango medio y hasta en el mundo rural. Pero estos éxitos son la excepción en este complejo campo de políticas públicas. Se hace por lo tanto muy necesario ahondar en las “buenas experiencias”, para extraer conclusiones sobre el conjunto de “condiciones virtuosas” que permitan una mayor replicabilidad en otras situaciones. Esquemas más progresistas y abiertos de desarrollo económico social, formas de participación ciudadanas más activas, inversiones que buscan mejorar la calidad esencial de vida de los sectores más postergados, suelen generar este “marco de precondiciones” necesario para emprender políticas públicas con mayores posibilidades de éxito.

Será muy difícil establecer, diseñar y poner en práctica estas políticas públicas coordinadas y coherentes. Será consiguientemente difícil generar desarrollos regionales alternativos. Lo importante es reparar que se puede, por difícil que parezca la tarea.