

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 47.**
**Ciudades y desarrollo en
iberoamérica.**

Promoción económica del territorio y desarrollo local.
Mario Rosales

Promoción económica del territorio y desarrollo local

*Mario Rosales

Si comparamos la realidad de América Latina con la de los países desarrollados verificamos, en la primera, la existencia de una gran concentración de las actividades públicas en el Gobierno central. Como indica el cuadro 1, a comienzos de la década de los noventa en los países del Sur, el gasto municipal como porcentaje del gasto público total se situaba en torno al 10%. Mientras que en el mundo desarrollado esta misma cifra fluctuaba entre un 25% y un 50% del gasto total del Gobierno.

Cuadro 1. Relación entre gasto municipal y gasto público total
(1990: diversos países desarrollados y de América Latina)

Suecia	58,8%	Brasil	17,5%
Noruega	45,2%	Bolivia	14,6%
EEUU	36,8%	Colombia	12,3%
Irlanda	30,0%	Chile	11,6%
Canada	35,7%	Ecuador	8,0%
Reino unido	32,7%	Argentina	7,1%
Alemania	28,4%	Paraguay	4,3%
Promedio	38,3%	Promedio	10,3%

Fuente: "Los Secretos del Buen Alcalde". IULA, Quito, 1995.

No obstante, en los años recientes se han producido procesos de descentralización en el subcontinente latinoamericano que están acrecentando la importancia de las muni-

*Secretario Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades, Chile.

cialidades. En Colombia, el gasto público municipal sube hasta el 17,3% del gasto público total en 1992; en Chile, al 15,5% en 1996; en Bolivia, se eleva al 14,8% en 1994; en Ecuador, alcanza el 11,7% en 1993; por citar algunos ejemplos. Incluso, en Nicaragua, llega al 23,8% en 1992.

En el caso de Chile, cuyo proceso de descentralización conocemos mejor, los municipios gastaban el 3,5% de los recursos gubernamentales en 1980, luego suben al 11,6% en 1990 y, finalmente, han llegado al 17,9% en 1998. Este proceso de aumento de los ingresos va acompañado, claro está, de un fuerte incremento de las competencias o servicios municipales y, como es de esperar, por un crecimiento explosivo de las exigencias y demandas ciudadanas sobre las autoridades locales.

A comienzos de los años ochenta, los municipios chilenos se ocupaban principalmente de la higiene y de cuestiones superfluas, de la administración de mercados, de la regulación de las nuevas construcciones y del tránsito. En la década de los ochenta asumen la administración de la educación básica y media, de la salud primaria y de la ejecución de políticas sociales de lucha contra la pobreza. En la década de los noventa se agregan, entre otras tareas, el ordenamiento integral del territorio, la defensa del medio ambiente, la participación social, la seguridad ciudadana, la asistencia judicial, el impulso a la igualdad de género y la promoción del empleo.

En suma, las antiguas municipalidades, tradicionalmente ocupadas de la recolección de basura, y de la administración de plazas, mercados y mataderos de ciudades y pueblos, evolucionan, tanto en Chile como en América Latina en general, para convertirse gradualmente en verdaderos gobiernos locales. Sus nuevas funciones, más amplias, les llevan a contemplar una visión más integral del desarrollo, convirtiéndose en sus facilitadores y promotores. En este contexto, el tema del desarrollo económico se incorpora con fuerza como una preocupación central de muchos municipios, ahora integrados en un mundo más global que lucha por atraer inversiones, empresarios y turistas.

MUNICIPALIDAD Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

En suma, entendemos hoy a la institución municipal con una función promotora y facilitadora de la integralidad del desarrollo. Nuevas tareas le son asignadas, sea por ley, por delegación de los niveles superiores de la administración o, simplemente, por demandas de la comunidad. Una de las principales es, sin duda, el desarrollo económico local. Integrados en un mundo global, las autoridades locales se dan cuenta de que buena parte de su éxito como tales radica en su capacidad para atraer inversiones, respaldar a las empresas locales o constituirse en localidades con fuerte atractivo turístico.

¿Qué puede hacer la municipalidad para activar el desarrollo económico local? Algunos sostienen que muy poco o casi nada, ya que los procesos de crecimiento económico se desatan y desenvuelven en espacios mayores, regionales o nacionales, más que en el ámbito estrecho y rígido de la jurisdicción administrativa municipal. No obstante, y sin perjuicio de aceptar el componente macroeconómico del desarrollo económico, hay evidencia suficiente para demostrar que es mucho lo que los gobiernos locales pueden hacer por impulsar la activación e incremento de las actividades productivas, sin negar la preeminencia de las dinámicas internacionales, nacionales o regionales.

En este sentido, podríamos afirmar que las autoridades locales deben estar ahora, como un gato cazador, “a la que salta”. Deben saber aprovechar las oportunidades de inversión, negocio o posicionamiento de su localidad en los espacios globales, beneficiándose más plenamente de sus ventajas comparativas o competitivas.

ALGUNAS EXPERIENCIAS DE BUENA GESTIÓN ECONÓMICA LOCAL

Algunas experiencias relativamente recientes son prueba irrefutable del gran potencial interventor del municipio para promover el desarrollo económico. A mediados de los ochenta, el alcalde Tito Chocano, en Tacna (Perú), después de una primera gestión exitosa donde puso “orden en casa”, haciendo excedentaria una municipalidad al borde de la quiebra, descubrió que los límites del esfuerzo fiscal local estaban determinados por la capacidad de generación de excedentes de los agentes económicos locales. Perú estaba en crisis y ésta golpeaba también a la lejana Tacna.

De ahí que, en su segundo período como alcalde, inició un fuerte *lobby* sobre el Gobierno central de Alan García para obtener la creación de una Zona Franca, al igual que la ciudad fronteriza chilena de Iquique, a donde concurrían los tacneños que, en su mayoría, vivían del “contrabando hormiga”. Creada la ZOTAC (Zona Franca de Tacna), no sólo se incrementaron exponencialmente los negocios y se llenaron las arcas municipales, sino que la ciudad inició un crecimiento demográfico explosivo por las migraciones de peruanos del norte que llegaban a probar suerte a la dinámica Tacna. El crecimiento económico trae oportunidades, seguro, pero también problemas.

La importancia de Viña del Mar como primer centro turístico chileno se explica, en gran medida, por la visión de sus primeras autoridades locales. A partir de los ingresos del Casino Municipal, éstas construyeron dos hoteles y un parque con un centro de eventos masivos: la Quinta Vergara, donde se realiza el legendario Festival de la

Canción de Viña que ha contribuido a hacer conocida internacionalmente a la ciudad. Sin duda, la municipalidad de Viña del Mar es la promotora principal del crecimiento del turismo hacia la ciudad.

Otro tanto ocurre hoy con la municipalidad de Iquique y su activo alcalde Jorge Soria quien, a partir de la Zona Franca allí instalada –la ZOFRI–, ha posicionado a la urbe como centro turístico y de negocios de primera importancia en el norte chileno. Ahora, Soria está dedicado a hacer de su ciudad el lugar de origen o término, según como se le mire, de los denominados “corredores interoceánicos” que deben unir mediante largas rutas terrestres a las principales ciudades brasileñas, uruguayas y argentinas del Atlántico con sus pares del Pacífico. Por allí pasarán, en un futuro próximo, fructíferas corrientes de comercio entre América Latina y Asia. Soria aspira a que Iquique sea el punto obligado de paso de ese próspero comercio.

Podríamos seguir con muchos otros ejemplos: Curitiba, en el sur de Brasil, modelo de gestión municipal que es ahora un paradigma de desarrollo local; Lota y Coronel, ciudades carboníferas chilenas en crisis en proceso de reconversión por iniciativa local lideradas por sus alcaldes; Villa El Salvador, municipalidad distrital del cono sur de la peruana Lima, donde la iniciativa local generó un dinámico vivero de empresas, etc. Un componente clave del éxito de todos estos modelos ha sido la visión y tenacidad emprendedora de sus autoridades, la capacidad de sus profesionales y técnicos, y el involucramiento activo de los agentes sociales locales, incluidos los empresarios.

TAREAS DE UN GOBIERNO LOCAL

“IMPULSOR DEL DESARROLLO”

Un listado no exhaustivo de las tareas que los gobiernos locales han aprendido a aplicar en los últimos años, con el objetivo preciso de generar dinamismos económicos, puede ser el siguiente:

a) Creación de un entorno adecuado para la instalación de actividades económicas. En primer lugar, el municipio debe asegurar la dotación de servicios esenciales como agua potable, para la actividad industrial o para el regadío; provisión de energía, recolección de residuos; construcción y mantenimiento de caminos y carreteras y servicios de transporte, puertos y comunicaciones. Incluso, en la actualidad, debe estimularse fuertemente la instalación de servicios superiores para las actividades productivas, como servicios bancarios y de crédito, asistencia técnica y servicios de información.

b) Atracción directa de actividades económicas. Mediante la determinación de la vocación económica del municipio –o de la región conformada por un conjunto de municipios de similares características–, desarrollar la capacidad para atraer o promover actividades económicas primarias (agrícolas, pecuarias, forestales, mineras); secundarias (construcción, energía, industria); o terciarias (comercio, banca, servicios a las empresas). Esta vocación debe ser considerada en la elaboración del plan de desarrollo local, que debe contener siempre un componente económico. El perfil municipal –que sistematiza los atractivos económicos del municipio– es otro instrumento adecuado mediante el cual se proporciona información de las ventajas de la localidad para la atracción e instalación de inversores externos.

c) Regular la localización de las actividades productivas. Mediante instrumentos de ordenamiento territorial –planos reguladores, seccionales y sus memorias explicativas– deben definirse los distintos usos posibles del suelo rural según su vocación (agrícola, minera, forestal, de ampliación urbana). A nivel de la ciudad o de los espacios poblados el plan regulador es el instrumento que indica los ordenamientos óptimos de la ciudad en términos de áreas de producción fabril (parques industriales, viveros de empresas); comerciales (centros comerciales, microcentros por barrios); recreacionales (plazas, parques públicos); residenciales o de preservación histórica. En este último caso se trata de defender el patrimonio arquitectónico con valor histórico, que puede ser una importante fuente de dinamismo económico como ocurre, por ejemplo, en ciudades como Sucre en Bolivia, o Antigua en Guatemala.

d) Formación de recursos humanos para el desarrollo. El gobierno local puede jugar un rol estimulador muy importante para promover cursos, seminarios o actividades de continuidad en el área de la formación. Asimismo, hay que incentivar la capacitación empresarial y microempresarial, la capacitación laboral y la adaptación del sistema educativo –a menudo de administración municipal– a los requerimientos del desarrollo económico. El desarrollo económico necesita de la formación de profesionales, técnicos intermedios o de fuerza de trabajo calificada en los requerimientos o vocación productiva de la zona.

e) Asegurar la sostenibilidad del desarrollo. A menudo el crecimiento de la economía va acompañado por la polución o degradación del medio ambiente local: contaminación de fuentes de agua, generación de residuos tóxicos, destrucción del patrimonio natural –bosques nativos, flora y fauna autóctonas–, contaminación acústica y/o visual. El gobierno local –con apoyo gubernamental nacional– puede actuar como un eficaz regulador, preventor y controlador para asegurar que el desarrollo sea sostenible. En este sentido, es clave la educación y cooperación activa de la ciudadanía en las tareas de preservación y cuidado del medio ambiente.

f) Reciclamiento de actividades económicas en decadencia. Las actividades económicas tienen un ciclo de vida útil limitado. Un ejemplo es la minería, que puede entrar en crisis en razón del agotamiento de los yacimientos o por la aparición de sus-

titutos o productos equivalentes de menor valor. Corresponde a la función local, con apoyo nacional, prever estas crisis y desarrollar de antemano estrategias de reciclamiento o creación de nuevas alternativas. En la crisis misma se pueden manejar, por ejemplo, programas de absorción del desempleo que reduzcan el impacto de la reconversión. Ejemplos de este tipo pueden observarse en la zona del carbón, en el sur de Chile, donde las municipalidades de Lota y Coronel lideran procesos de reconversión.

g) Otras acciones de facilitación del desarrollo. Dentro de una filosofía de promoción y concertación de agentes sociales para impulsar el crecimiento económico, el gobierno local, con apoyo nacional, puede realizar todavía muchas otras tareas. Por ejemplo: subsidiar transitoriamente ciertas actividades o establecer privilegios tributarios de corto o mediano plazo; desarrollar obras públicas que, al mismo tiempo, mejoren la infraestructura y absorban fuerza de trabajo; orientar la demanda del Estado para estimular los negocios locales; asociarse con el sector privado para llevar a cabo proyectos de envergadura (por ejemplo, entregar al sector privado la construcción de ciertos caminos o carreteras mediante peajes por un tiempo preestablecido); y colocar en el mercado bonos municipales, destinados a financiar obras rentables, como forma de incrementar el ahorro local.

En la línea de asociarse con el sector privado, un ejemplo lo constituye el de la Municipalidad de Santiago de Chile. El ente municipal propició la conformación de la Corporación de Desarrollo de Santiago, que asocia a empresas privadas, cooperativas de vivienda e instituciones académicas, y que es presidida y administrada por la Municipalidad. La Corporación ha desarrollado un vasto programa de repoblamiento del sector céntrico y antiguo de la ciudad, que se enfrentaba a situaciones de deterioro y pérdida acelerada de población.

El proceso se inicia visualmente con la construcción del Parque de los Reyes, financiado en parte por la cooperación española, que permite rescatar terrenos baldíos de la ribera sur del río Mapocho, revalorizando todo el área. A partir de esta intervención no sólo se dota a Santiago de un nuevo parque, sino que se hace atractiva la retención o el retorno de la población residente.

Luego, mediante un mecanismo de asociación de diversos agentes en el que concurren cooperativas de ahorro para la vivienda, empresas privadas constructoras, se obtienen subsidios del Estado central para el financiamiento de vivienda, y la acción municipal ordenadora, con lo que se logra impulsar un exitoso proceso de reconversión urbana. Después de varios años de acción, el paisaje urbano del centro de Santiago ha cambiado radicalmente, emergiendo por doquier nuevos edificios de departamentos, plazas y parques y –lo más importante– las familias jóvenes están volviendo al centro histórico, retornándole vitalidad y revirtiendo de modo definitivo la tendencia hacia el despoblamiento.

El asociativismo, no obstante, no puede ser sólo entre el municipio y el sector privado. En los casos de municipios pequeños –e incluso medianos– que son parte de un

territorio mayor, con especificidades económicas comunes, es esencial impulsar el asociativismo municipal para el desarrollo, ya que las fronteras administrativas difieren de los ámbitos donde se generan los dinamismos económicos. Por ejemplo, en la primera región de Chile, la Asociación de Municipios Rurales está promoviendo un programa de introducción y explotación de la trucha, para hacer de los escasos ríos del altiplano chileno espacios atractivos para la pesca y el turismo.

ANEXO

Necesidad de indicadores del desarrollo económico local

1. Partiendo de lo anteriormente expuesto, pueden elaborarse indicadores que ayuden a evaluar y monitorear el proceso de desarrollo económico local. Una primera actividad sería la de diagnosticar la situación. Algunos indicadores y fuentes pueden ser las siguientes:

a) Situación de los servicios públicos locales. Esta información se suele encontrar, con relativa facilidad, en la propia municipalidad o en distintas reparticiones públicas. Una ayuda clave son los Censos de Población y Vivienda, en los cuales hay datos sobre: población económicamente activa; estructura y calificación de la misma; cesantía y desocupación; vivienda y cobertura de servicios básicos disponibles. También en los Censos Agropecuarios, para el sector rural.

b) Los establecimientos económicos existentes pueden medirse y clasificarse a partir de la información existente en los propios municipios (permisos de funcionamiento y pago de patentes) lo que permite establecer, de algún modo, la vocación productiva de la región.

c) La recaudación propia o capacidad fiscal del municipio es indicativa del potencial económico de la zona y permite construir indicadores comparativos de ingreso municipal propio per cápita, susceptibles de ser comparados con otros gobiernos locales o con la media nacional.

d) Establecimientos educativos de nivel medio y superior y oferta de educación técnica vinculada a la demanda de profesiones y oficios.

2. La localización de las actividades productivas puede determinarse a partir de información de planos de ordenamiento territorial o reguladores urbanos. También, sistematizando la información existente en las municipalidades, trasladándola a planos o sistemas de información geográfica.

3. Respecto de la sostenibilidad del desarrollo los indicadores pueden establecerse a partir de la presencia de un plan de ordenamiento territorial que incorpore la problemática ambiental y, además, de la existencia y práctica de normativa, procedimientos de control y educación ciudadana.

4. Información cualitativa para identificar oportunidades de desarrollo que puede reunirse mediante entrevistas a informantes calificados, es decir, personas conocedoras de la situación local para determinar las áreas de actividad productiva. Ejemplos de estos informadores sería un agricultor innovador, el presidente de una cámara de comercio o industria, o un empresario turístico dinámico.

5. Procesada la información existente, ésta puede ser la base para establecer objetivos de crecimiento o estímulo económico para incorporar dentro del plan de desarrollo local. No obstante, estos propósitos debieran ser consultados y sancionados por la comunidad local en encuentros con los empresarios, trabajadores y otras fuerzas vivas (universidades u ONG), que ayuden a definir cuáles son las grandes metas de desarrollo posibles y consensuadas (uso de técnicas de microplanificación).

6. El “perfil municipal” constituye una síntesis de los rasgos, datos y oportunidades que ofrece la localidad como receptora de inversiones y empresas (ver: “El Municipio como Promotor del Desarrollo Económico” FMC/IULA). Una oficina de promoción económica puede usar este instrumento y otros –ferias, exposiciones, encuentros de empresarios– que constituyen señales indicativas del interés municipal por la promoción y dinamización de la actividad productiva.