

# LA CIUDAD-REGIÓN COMO TENDENCIAS EN MODELOS DE GESTIÓN DE DESARROLLO LOCAL EN AMÉRICA LATINA.

MAE. Carlota Judith Vera Márquez.

*Economista. Máster en Administración de Empresas (Ecuador). Docente de la Facultad de Administración, Finanzas e Informática en la Universidad Técnica de Bababoyo.*

carlotavera@yahoo.es

PhD. José Armando Pancorbo Sandoval.

*Licenciado en Contabilidad. Doctor en Administración y Dirección de Empresas (España). Docente de la Carrera de Ingeniería en Marketing de la Universidad Tecnológica Equinoccial, Santo Domingo.*

pancor49@gmail.com

## RESUMEN

En tiempo de cambios políticos, económicos, las economías de América Latina y el Caribe, han dado un giro para su desarrollo local de la región, a través de la descentralización, de la economía, que ha surgido cambios en los gobiernos subnacionales, ha creado un nuevo foco de atención en las ciudades-región. Asimismo, las ciudades han crecido en importancia, dado que se encuentran expuestas al libre comercio. Los objetivos del ordenamiento territorial, en sus distintos niveles apunta a complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y, orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de: estrategias territoriales, adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que permitan reactivar la economía de los países de América Latina y el mundo.

## Palabras Clave

Ciudad, economía, territorio, gestión.

## ABSTRACT

In times of political, economic, economies of Latin America and the Caribbean have taken a turn for local development in the region, through the decentralization of the economy, which has been changes in subnational governments, created a new focus on city-regions. Furthermore, cities have grown in importance, since they are exposed to free trade.

The objectives of land management at different levels aims to complement the economic, social and environmental planning with territorial dimension rationalize interventions on the territory, and to guide the development and sustainable use through: territorial strategies, adoption of instruments management procedures and means of reviving the economy of Latin America and the world.

## Keywords

City, economy, territory management.

## INTRODUCCIÓN

La descentralización —política, administrativa y fiscal— en América Latina y el Caribe ha cambiado el modelo de desarrollo local de la región. Hasta hace tres décadas el desarrollo económico en los países del continente era impulsado y promovido de manera centralista a través de la intervención directa de los gobiernos nacionales y de sus agencias en el territorio. Este modelo ha sido progresivamente sustituido por otro, en el cual los gobiernos subnacionales popularmente electos han asumido nuevas y crecientes responsabilidades como promotores del desarrollo local, y la prestación de servicios públicos básicos.

Desde los inicios de la década de 1980 la mayoría de los países de América Latina emprendió procesos de descentralización que están teniendo importantes implicaciones y cambiando el perfil político y económico del continente.

Desde 1980 a la fecha se introdujeron elecciones directas de gobernantes estatales y municipales en 18 países de la región (Schmitt-Egner, 2007). La participación del gasto público de los gobiernos subnacionales creció desde apenas el 10% a aproximadamente el 25% del gasto total. Esta transferencia de recursos y responsabilidades desde el nivel nacional hacia el nivel subnacional está confiriendo una relevancia cada vez mayor al papel de los gobiernos subnacionales como agentes de desarrollo.

La decisión de descentralizar en los países de América Latina, al igual que en otras regiones del mundo, se adoptó principalmente por motivos políticos, respondiendo a presiones locales e internacionales para pasar de Estados centralizados y en algunos casos autoritarios, hacia Estados más democráticos.

La globalización ha liberado los controles nacionales en segmentos importantes de la producción económica (Schmitt-Egner, 2002) y ha creado un nuevo foco de atención en las ciudades-región (Schmitt-Egner, 2002). Asimismo, las ciudades han crecido en importancia, dado que se encuentran expuestas al libre comercio y en esa medida buscan su propia competitividad en una economía globalizada (Schmitt-Egner, 2002). En muchas instancias, esto va acompañado de una intención de reafirmar las formas auténticas o tradicionales de identidad; otras veces el proceso está imbuido de un nuevo sentido de responsabilidad que favorece el bienestar de los ciudadanos. En consecuencia, el medio ambiente local — clima de negocios, sentido de identidad y lugar e impulso a las actividades económicas en las regiones circunvecinas— es más importante que antes y constituye un factor diferencial para retener y apoyar a las empresas y atraer inversión extranjera (Montero, 2008).

Es por esta causa que países como Ecuador están apostando por una planificación de la ciudad más estratégica y menos mecánica, y se concentra cada vez más en entender cómo se ajusta la economía local a los modelos regionales y globales, y cada vez menos en los detalles de planes estructurales, tal y como acontecía en décadas pasadas.

## **DESARROLLO**

### **1. Desarrollo económico local.**

La concentración en el desarrollo económico local (DEL) ha crecido paralelamente a las fuerzas transversales propulsoras de la descentralización y simultáneamente con las de la globalización de la economía. El desarrollo económico local enriquece y aumenta la capacidad económica de un área, a fin de mejorar las condiciones de empleo y la calidad de vida de los residentes mediante esfuerzos comunes entre actores públicos, privados y no gubernamentales.

A partir de la revisión bibliográfica desarrollada por la autora del presente estudio se puede considerar como propone el Banco Interamericano de Desarrollo dividir en cuatro grupos principales al desarrollo económico local (DEL).

Primero, en el nivel nacional o de macroescala, se requiere un marco regulatorio que asegure una competitividad vigorosa, mercados eficientes

y condiciones macroeconómicas sólidas y estables. Segundo, y al igual que con los temas macroeconómicos exógenos a un área local, es importante determinar si existe una cultura de innovación dinámica y lograr el auge del sector privado empresarial y la sociedad civil. Tercero, y ya en el ámbito más local, es necesario que exista una infraestructura física adecuada.

Cuarto, así como se requiere que haya una infraestructura adecuada, también es necesario que en el nivel local exista cohesión social, un clima de negocios propicio, programas e instrumentos coordinados y una estrategia a ser implementada por equipos que promuevan la inversión y el crecimiento.

Si bien es cierto que los procesos de descentralización en el mundo han variado en intensidad y velocidad, los cambios allí originados contienen siete elementos básicos que se deben tener en cuenta en los planes de desarrollo local de Ecuador y que son los siguientes:

- a. política y estrategia nacional
- b. organización del Estado
- c. responsabilidades funcionales
- d. financiamiento
- e. mecanismos de participación y rendición de cuentas
- f. capacidad institucional
- g. protagonismo creciente de las ciudades-región.

La autora del presente estudio, se centrará en el último factor, al considerarlo como uno de los que menos se ha logrado consolidar en el caso ecuatoriano debido a las desacertadas políticas de desarrollo local llevadas a cabo por gobiernos anteriores.

Los análisis sobre el tema están comenzando a concentrarse últimamente en el papel que desempeñan las ciudades-región en la producción de riquezas. En este sentido la autora considera que los esfuerzos realizados en ciudades como Rio de Janeiro para unir al sector público, al sector privado y a la ciudadanía en torno a acciones orientadas a hacer frente al decaimiento urbano, o a la industrialización rápida como en el caso de Curitiba, ahora que han comenzado a surgir problemas para los cuales las ciudades no estaban preparadas. El pacto de las municipalidades autónomas de São Paulo —la llamada región del ABC— constituye otro ejemplo de un esfuerzo de colaboración entre organismos públicos, privados, sindicatos y ciudadanos que actúan de manera relativamente concertada. Los informes del Banco Mundial sobre Rio y São Paulo, el estudio comparativo del clima de negocios en las ciudades de China y el análisis de Leautier (2006) sobre la globalización del mundo ponen todos a las ciudades —tácita o explícitamente— bajo la lupa económica.

En un plano más académico, los analistas han venido prestando mucha

atención a las ideas de competitividad en el desarrollo económico regional. Durante los últimos 40 años, la investigación ha transitado por varios puntos conceptuales, desde los polos de crecimientos hasta las concentraciones empresariales o clusters de Porter (1990).

La importancia de valores tales como confianza, identidad y lealtad dentro y entre las redes en una localidad o región en la creación de un “entorno innovador” como la característica que afecta a todas las empresas allí ubicadas, deben ser tomados en cuenta por los decisores urbanos.

Montero (2008) analizan estos y otros conceptos complementarios sobre la competitividad regional, enmarcándolos en varios tipos de capital. El conocimiento local, el aprendizaje y la creatividad forman parte de la infraestructura institucional de las ciudades-región (Pinch, Henry, Jenkins y Tallman, 2003).

La preponderancia de estas ciudades en la ejecución de estas nuevas actividades económicas exige ser explicada en términos de las ventajas ofrecidas por la ciudad-región para su instalación y desarrollo. Desde este punto de vista, las ventajas de la ciudad-región se asocian más a su carácter de complejo productivo que al hecho de concentrar un amplio y diverso mercado de compradores.

Con las innovaciones tecnológicas y el mejoramiento de la infraestructura para el intercambio, los beneficios de la concentración se extienden conformándose regiones urbanas extendidas. Tales aglomeraciones sobrepasan las fronteras de “lo construido” y dan lugar a las ciudades-región, donde se estructuran sistemas de asentamientos humanos de distinta jerarquía y rol.

En el caso de Ecuador, el cambio en la matriz productiva propicia la utilización del concepto de ciudad región considerando que posibilita dar respuesta al desarrollo local, desde tres niveles para dar cuenta de la articulación entre procesos de globalización y procesos de urbanización en las diferentes regiones del Ecuador:

- Los grados y formas de enlace-vínculos entre territorios y la economía-comunidad global.
- Los grados y tipos de transformaciones urbano-territoriales, producto o efecto de los variados tipos de articulaciones
- Las razones y causas, principalmente endógenas y de políticas, que explican los grados de reproducción y traslación, o no, de los efectos exógenos a nivel territorial.

La autora coincide con Cuadrado-Roura y Fernández Güell, quienes señalan varias tendencias económicas y de otra naturaleza que están contribuyendo a una rápida transformación de las ciudades, cualquiera sea su tamaño:

- a) desarrollo de un nuevo orden económico basado en la división internacional del trabajo, la reestructuración productiva, la globalización selectiva de los mercados y la revolución tecnológica;
- b) aceleración del proceso de globalización, debido a la liberalización de los mercados, las estrategias de localización de las transnacionales y las innovaciones en transportes y comunicaciones;
- c) emergencia de lo local frente a lo global, de devolución de poderes a las regiones, de descentralización, de relocalización de actividades en el territorio;
- d) consolidación de los procesos de integración supra nacional;
- e) cambios en el entorno empresarial a favor de estructuras más flexibles, fortalecimiento de las PyME, surgimiento de ventajas competitivas basadas en el conocimiento.

La “ciudad región” se inscribe en la acepción más generalizada de “región” que se concibe como aquel espacio geográfico en el que sus fronteras son claramente delimitables a la luz de las características o tendencias que interese analizar.

Esta categoría de ciudad región permite abordar diferentes “escalas espaciales” que en algunos casos, pueden superar fronteras nacionales y hacen compleja su definición (Sepúlveda, 2001). Desde esta perspectiva, la región actúa como una plataforma vital para el desarrollo económico y social. En consecuencia, requiere de un nuevo marco de gobernanza capaz de hacer sustentable el desarrollo en un territorio que se extiende más allá de las áreas metropolitanas tradicionales.

Este marco de gobernanza democrática territorial debe estar precedido de decisiones que involucren distintos actores en el ámbito regional y que permitan el trabajo conjunto alrededor de los siguientes atributos:

- a. La construcción de capacidades locales, a través del diálogo entre sus instituciones para enfrentar los desafíos externos a partir del aprovechamiento del potencial económico local
- b. El fortalecimiento de los encadenamientos productivos entre las grandes empresas y las PYMES, a través de aglomeraciones (clúster) de talla mundial.
- c. Orientación de las infraestructuras regionales y los servicios estratégicos (transporte público, las vías de comunicación, etc.) para proyectar la cobertura de la economía regional y lograr patrones de distribución espacial menos excluyentes.
- d. La proyección económica de la región en espacios de escala territorial, nacional e internacional.

Los cambios generados a partir de la política del Buen Vivir, indiscutiblemente reconoce la necesidad de la cooperación público-privada

y ciudadana en torno a un consenso de largo plazo para la definición del patrón deseado de ocupación del territorio, mediante el desarrollo de planes territoriales que hacen énfasis en directrices de planeación para el desarrollo de una economía regional sostenible

Como bien se plantea en la Política del Buen Vivir, la Estrategia Territorial Nacional está concebida como el conjunto de criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias del territorio, que constituyen referentes importantes para la formulación e implementación de políticas sectoriales y territoriales, en concordancia con los objetivos y metas definidas en el Plan y es, adicionalmente, un instrumento de coordinación entre niveles de gobierno que debe ser complementado con procesos de planificación específicos en cada territorio. La planificación del ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial en el caso de Ecuador se inscribe y está articulada a la planificación del ordenamiento territorial cantonal y distrital.

En cuanto a los objetivos del ordenamiento territorial, en sus distintos niveles apunta a complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y, orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de:

- a) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;
- b) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio;

El plan de ordenamiento territorial según las directivas del actual gobierno ecuatoriano posibilita orientar el proceso urbano y territorial del cantón o distrito para lograr un desarrollo armónico, a través de la utilización de los recursos naturales, de la organización del espacio, la infraestructura y las actividades conforme a su impacto físico, ambiental y social con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y alcanzar el buen vivir. Dicho plan contempla estudios parciales para la conservación y ordenamiento de ciudades o zonas de ciudad de gran valor artístico e histórico, protección del paisaje urbano, de protección ambiental y agrícola, económica, ejes viales y estudio evaluación de riesgos de desastres.

Considerando estas directivas del gobierno, es que la autora considera que la utilización de la concepción de la ciudad –región debe facilitar la autonomía de la región para poder mejorar sus índices de competitividad y por ende de posicionamiento en el mercado nacional e internacional.

A su vez esta concepción de ciudad región puede con llevar al desarrollo de lo que se conoce como “paradiplomacia”, que no es más que la forma de designar a las actividades internacionales de las instituciones no centrales de un país: municipios, estados o regiones, empresas privadas, etc. Si bien la actividad de los grupos subnacionales venía de antes, fue adquiriendo mayor fuerza con el fin de la Guerra Fría. Ocurre que al cesar la bipolaridad, que bajo el argumento de la lucha contra el otro bando justificaba el monopolio del Estado central sobre la política internacional, se abrió paso a una descentralización política y económica de los Estados y a las aperturas democráticas que permiten a las regiones actuar en el escenario internacional, proceso favorecido además por el progreso enorme en las comunicaciones.

La formación de bloques regionales transnacionales como en el caso de la región de Texas (Estados Unidos), Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila (México), permite que los temas locales puedan ser abordados directamente por las instancias de la región y no esperar a que el gobierno central decida sobre asuntos alejados a su propia realidad. Este nuevo realineamiento tiende a que el Estado central se encargue de la visión global del país y la paradiplomacia de las necesidades locales, lo cual se combina con lo que Castells (2000) denominó de lo global a lo local.

Esta nueva significación de los espacios regionales y locales en cuanto sitio de (potencial) aglomeración de actividades productivas requiere, a su vez, nuevas modalidades de organización y gestión territorial. Así, estas transformaciones han alentado los procesos descentralizadores de la gobernanza territorial que se han generalizado tanto en sistemas políticos federales como unitarios, en los sitios más dispares del planeta (Sánchez Avendaño, 2000).

En todo caso, no debe pensarse el ascenso de la paradiplomacia como el declive de la diplomacia estatal, sino que se trata de un conjunto de prácticas de interrelación transnacionales que se superponen parcialmente a aquella y complejizan el escenario político mundial. Asimismo, estas prácticas no constituyen una (re)producción mimética de los procesos tradicionales de la política exterior, sino que los estilos y estrategias de actuación están marcados por objetivos y motivaciones mucho más concretas y delimitadas.

En este sentido, se ha señalado que la principal motivación de la paradiplomacia está asociada a consideraciones económicas, orientadas por el objetivo de contribuir al desarrollo de la propia región. Para ello, “las regiones buscan inversiones, mercados para sus productos, y tecnología para su modernización; en un mundo cada vez mejor comunicado, también se promocionan como destinos turísticos” (Keating, 2000: 14). De este modo, las competencias del gobierno regional se ‘desbordan’ externamente y la actividad paradiplomática es una forma adicional, y crecientemente



significativa, de impulsar los intereses, y el proyecto colectivo, de la región (Cabus, 2001). En esta tarea, sin embargo, las autoridades subnacionales no actúan aisladamente, sino que buscan asociar a los distintos agentes económicos y sociales -cámaras de comercio, asociaciones empresariales, sindicatos, universidades- de la región en su actividad paradiplomática.

Este asociacionismo transnacional se traduce en múltiples alianzas de regiones específicas, de base geográfica o funcional, que se centran en identificar problemáticas comunes e intereses compartidos en relación a los cuales organizar programas de trabajo y proyectos colaborativos, o formular posiciones políticas conjuntas en distintos foros.

En este proceso, por lo demás, se van configurando novedosos espacios regionales subnacionales que, sin embargo, se extienden a través de las fronteras estatales dando lugar a distintas constelaciones micro-regionales transnacionales. Al desplegar estas interacciones, y al desarrollar este 'regionalismo transnacional', las autoridades públicas regionales están intentando "incrementar y mejorar la capacidad regional por medio de procesos de intercambio y aprendizaje transnacionales" (Schmitt-Egner, 2002: 190).

## CONCLUSIONES

La autora considera que para el concepto de ciudad región se logre materializar en el caso de las ciudades ecuatorianas de deben considerarse siete variables:

- a. Fuerte sentido de identidad en la cultura regional, que estimula a las comunidades locales y a sus instituciones a crear alianzas productivas exitosas y a lograr acuerdos duraderos en torno a las prioridades del desarrollo.
- b. Superación de la fragmentación territorial. Resulta condición básica para obtener la cooperación entre las diversas localidades alrededor de aspectos de interés común, más allá de sus respectivas jurisdicciones y competencias.
- c. Estilo de gobierno sustentado en la comunicación y en la cooperación público – privada
- d. Instituciones regionales competentes y gobiernos locales con capacidad de convocatoria constituyen un factor clave en la coordinación de las políticas y de las intervenciones.
- e. Soporte a la estrategia competitiva territorial de los gobiernos regionales en los aspectos del entorno y de soporte financiero. Gran parte del éxito en la planeación de algunas ciudades región global se debe a la iniciativa y la asistencia ofrecida por el más alto nivel del gobierno regional.

- f. Compromiso con la estrategia de competitividad de las organizaciones políticas. Este atributo cumple un papel de primer orden en la legitimidad social y en la continuidad de la estrategia regional.
- g. Elegir una estrategia competitiva que lidere el proyecto territorial. Esta decisión, que tiene un alto componente de construcción colectiva, adquiere un fuerte poder catalizador para la cimentación de una ciudad región global.
- h. La utilización de la paradiplomacia posibilitará aprovechar las potencialidades de la ciudad-región y su relativa autonomía para el desarrollo de alianzas con otras ciudades, dándose lugar a hermanamientos y otras acciones que contribuyan al desarrollo local sostenible.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cabus, Peter (2001):** "The meaning of local in a global economy: the 'region's advocacy of local interests' as a necessary component of current global/local theories"; en *European Planning Studies*; vol. 9; n° 8; december; pp. 1011/1029
- Castells, Manuel (1999).** *Information, Technology and Global Capitalism.*
- Cervero, Robert.** *Institutional Arrangements for the Development of Regional Transport System.* Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), Bogotá, Agosto de 2003.
- Consejo Regional de Competitividad Bogotá Cundinamarca, CRCBC (2003).** "Bases del Plan Regional de Competitividad (2004-2014)"
- Consejo Regional de Competitividad Bogotá Cundinamarca, CRCBC – Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca, MPRBC (2005).** "Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad de la Región Bogotá - Cundinamarca"
- Cuadrado Roura, J. F. (2005).** El empleo autónomo en España: factores determinantes de su reciente evolución CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n° 52, agosto 2005, pp. 175-200
- Fainstein, Susan (2006).** Inequality in Global City - regions. En Brenner, N. y R. Keil, (Comp). *The Global Cities Reader.* Routledge, 111-117.
- Friedman, John (2001).** "Intercity networks in a globalizing era" en Scott, Allen *Global City-Regions*, Oxford University Press. Oxford.
- Friedmann J., y G., Wolf (1982).** World City Formation: An Agenda for Research and Action. *International Journal of Urban and Regional Research* 6 (3), 309-344.

- Hall, Peter (2001).** Global City-Regions in the twenty-first century. En Scott, Allen Global City-Regions, Oxford University Press. Oxford.
- Jacobi, Pedro (2007).** Two Cities in One: Diverse Images of São Paulo. En Segbers Klaus (ed.) The Making of Global City Regions: Johannesburg, Mumbai/Bombay, São Paulo, and Shanghai. The Johns Hopkins University Press. Baltimore, 279-294
- Jonas, A., y K. Ward (2007).** Introduction to a Debate on City – Regions: New Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction. International Journal of Urban and Regional Research. 31.1, 169-78
- Kaufmann, D., F. Léautier, y M. Mastruzzi, (2006).** Globalization and Urban Performance. En Léautier, Frannie. (ed) Cities in a Globalizing World. The World Bank. Washington, 27 – 68.
- Keating, Michael (2001).** Governing cities and regions: Territorial restructuring in global age. En Scott, Allen. (ed.) Global city-regions trends, theory, policy. Oxford University Press. Oxford, 371 – 390.
- Montero, Sergio (2008).** Propuesta de un sistema de indicadores para el seguimiento del proceso de integración regional entre Bogotá y Cundinamarca.
- Pinch, Henry, Jenkins y Tallman, (2003).** The Shifting Geography of Competitive Advantage: Clusters, Networks and Firms Journal of Economic Geography: “International Business and Economic Geography: The Multinational in Geographical Space”
- Sánchez Avendaño, Gabriel (2000):** “Tendencias globales. De la descentralización a la regionalización”; en Nueva Sociedad; nº 166; marzo-abril; pp. 96/110.
- Schmitt-Egner, Peter (2002):** “The concept of ‘region’: theoretical and methodological notes on its reconstruction”; en Journal of European Integration; vol. 24; nº 3; september; pp. 179/200.
- Scholte, Jan Aart (1997):** “The globalization of world politics”; en Baylis, J. and Smith, S. (eds.); The globalization of world politics: an introduction to International Relations; Oxford University Press; Oxford; pp. 13/30.