

eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

**TERRITORIO, ESTADO Y DESARROLLO EN  
PANAMÁ: TERRITORIALIZACIÓN DE LAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ESTRATEGIA  
DE DESARROLLO**

**TESIS DOCTORAL**

**Presentada por: Yon Millán Albistegui**

**Dirigida por: Xabier Gainza Barrenkua**

Ciudad de Panamá, 2023



A la hora de escribir estas líneas de agradecimiento, es difícil plasmar los sentimientos y el recuerdo de las personas que de una u otra manera han sido determinantes en este proceso de aprendizaje. Muchas las emociones que me han acompañado y momentos de incertidumbre.

Lehendabizi gustatuko litzaidake eskertzea Donostiako Sustapenari, Panamara iristeko aukeragatik, 2005.eko maiatzan hasitako pausuen bidez, herri atsegin bat esagutzeko aukera izan nuen, garapen lolaka bultzatzeko udalerrri desberdinetatik. Bost hilabete hoiek hamazazpi urteko bidea ekarri gaitu gaurko egunera eta lan honetan isladatzen diren ikuspegi bat baino gehiago eguneroko lanean ikasitakoak izan dira.

No podía dejar de mencionar a mi escuela municipalista de Centroamérica y El Caribe, Fundación DEMUCA, parte de la presente investigación se llevó a cabo durante mi trabajo en la misma. Me quedo con el recuerdo y los aprendizajes que sin duda han sido claves para conocer la realidad local, no sólo de Panamá, sino de Centroamérica y El Caribe. Agradecer los momentos vividos con compañeros y compañeras que nos permitió no sólo conocer, sino compartir vivencias en la región. En lo particular, la experiencia de acompañamiento a las autoridades locales en Panamá ha sido un revulsivo, todo ello permitió aprender de los hombres y mujeres municipalistas del país. En estos años, sería difícil enumerar con nombre y apellido a todas y cada una de las personas a las que me gustaría agradecer, el momento, las experiencias, aprendizajes y los ánimos recibidos.

Si a alguien me gustaría agradecer el inicio y la continuidad del presente trabajo es a Ada L. Vergara, seguro que, si no hubiéramos conversado en más de una ocasión de la importancia de terminar la tesis, no hubiera emprendido la aventura. Además, en estos años de largas noches y horas robadas al sueño siempre me acompañaste, han sido años de buenas nuevas, momentos de incertidumbre, tiempos de pandemia, otras vicisitudes y en todas has sido el referente. La rosa de los vientos de una nave que se meció en los temporales y que estuvo allí para apoyar, acompañar y sentir. Agradecerte no sólo por las enseñanzas municipalitas, el compromiso y la importancia de tener presente siempre a la gente del interior. Seguro que más de una de las referencias de esta tesis han surgido de uno de nuestros cafés en alguno de los caminos recorridos.

Etxeko txikiari, ia zure lehen pausoak lan hau hasi nintuen garaian izan ziren, zure iritsiera hemandako indarra hemen egindako lanaren ardura izan du ere. Gaueko ordu txikiei lapurtutako orduetan beti nirekin izan zaitut, zure gertuerak hemandako lasaitasuna eta arnasa nirekin eramane ditut urte hauetan. Orain ordenagailuan zauden bitartean zure klaseetan mamuari aurre egiten egunero, iparra zara guretzat. Eta zihur momentu saienetan zure gertutasuna nire iparra bihurtzen dela. Zuretzat ere hitz gozoenak eta batez ere beti aurrera egiteko aukera jarraitseko. Hilabete hauetan irakatsi gaituzu zure amets txiki baina handi hoiek lortzeko gaitasun eta ardura, ez ahastu inoiz mundua behar zaituela.

Eskerrak ere Koldo Unceta irakasleari, lana berriro asteko aukeragatik. Leoian ikasitako urteetan zure gertutasunagatik eta Doktorego kursoak egin genituenean kontseiluagatik, zuri eta kursoetan zehar izan genituen irakasleei

Bestalde Xabier Gainza irakasleari urte hauetan izan dudanez tesiaren aholkulari, irakasle maisu eta gidari, saila zait hitz batzuetan eskerrak adierastea, argi daukat tesiaren lana ez nuela inoiz amaituko zure laguntza gabe. Benetan eskerrak Xabier, zure gertutasunagatik, irakaskuntzak, aholkuak, adetasuna eta, batez ere, eskuzabaltasuna, ikerketarako urratsak erakusteko. Zor bat dut, eta bihotzez eskertzen dizut zure denbora, pazientzia eta laguntza dei bakoitzean. Bilbotik lan guztian lagundu arren, beti egon zara urbil orientazioa eta adorea behar nuenean. Eskerrik asko benetan.

Euskal Herriko Unibertsitateari ere eskerrak, urteak igaro diren arren unibertsitate publikoaren garrantzia gizartearen ereduagatik. Doktorego administrazio langileei ere eskerrak behin baino gehiagotan informazioa bidaltzeagatik.

Etxekoei zer ez eskertu. Amari, beti hor egoteagatik, gauez, egunez, edurrez, euriz, milaka kilometrotara egon arren, beti prest zaude edozer beharretan laguntzeko, ordua asola gabe, beti hor egon zara. Eskerrak denagatik, humitsunaren eredia eta ikasteari lehentsuna hemaiteagatik. Etxeko txikiari, esker hitzak txiki gelditzen dira, urte hauetan laguntasunagatik. Saila da lerro batzuetan esatea baina ispilu pareagabe zara lan eredu, beti izan zaitut ispide eta fisikoki urrun egon arren gertu ere zaitut.

A Panamá, mi agradecimiento por tu acogida, por enseñarme que en cualquier punto de tus tierras hay gente que hace frente a cada día con verdadero ahínco, en ese interior que no es

más que el verdadero centro que inspira y tiene siempre una puerta abierta para el visitante y como aquel que un día cruzo esa puerta, mira tras de ella los caminos recorridos, agradecerte la hospitalidad de tus gentes que ya son mías también, a todos aquellos y aquellas panameñas que de una u otra manera fueron, han sido y son referentes a seguir.

Ez noa amaitzera leku desberdinetako lagunei agur bero bat eskertugabe, Leioako garaiko lagunei, bereziki Igorri eskerrak zure adiskidetasunagatik. Bilboko Doktoregoko lagunei Leyre Goitiari eta Gonzalo Ortiz de Zarate, garai hartako elkarrizketak eta bizitako arratsaldeak oroimen polit bat dira. Bidean egindako lagunei urte hauetan ere esker beroenak eta bereziki gaur egun ez daudenei.

Panamako hiria, 2022.ko abenduan.



## **ÍNDICE GENERAL**

---





<b>ÍNDICE GENERAL</b> .....	<b>ix</b>
<b>Índice de tablas</b> .....	<b>xii</b>
<b>Índice de figuras</b> .....	<b>xiii</b>
<b>Índice de mapas</b> .....	<b>xiv</b>
<b>ABREVIATURAS Y SIGLAS</b> .....	<b>xvi</b>
<b>CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>19</b>
1.1 Contextualización .....	21
1.2 Objetivos e hipótesis .....	23
1.3 Metodología .....	24
1.4 Referentes teóricos.....	25
1.5 Estructura de la tesis .....	27
<b>CAPÍTULO 2. TRANSFORMACIONES DE LAS DINÁMICAS TERRITORIALES EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN. MULTIDIMENSIONALIDAD Y RE-ESCALAMIENTO</b> .....	<b>37</b>
2.1 Introducción .....	39
2.2 Reestructuración del Estado en el contexto de la globalización .....	40
2.3 Economía política de escalas .....	44
2.4 Globalización y gobierno .....	48
2.5 Diversificación relacional de espacios políticos y formas de regulación .....	50
2.6 Consideraciones finales .....	52
<b>CAPÍTULO 3. REVISIÓN DE LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO DESDE LA PERSPECTIVA ENDÓGENA DEL DESARROLLO</b> .....	<b>55</b>
3.1 Introducción .....	57
3.2 Marco conceptual del desarrollo endógeno .....	59
3.3 Elementos del desarrollo endógeno .....	69
3.4 Desarrollo endógeno como metateoría: una revisión de las principales contribuciones teóricas que lo conforman.....	78
3.4.1 Antecedentes: Marshall, distritos industriales y especialización flexible .....	82
3.4.2 La innovación como elemento fundamental: entornos innovadores, sistemas de innovación .....	84
3.4.3 Los Clústeres .....	86
3.4.4 La CEPAL y la síntesis latinoamericana del DE.....	87
3.4.5 Aportes recientes 2000-2020: regiones resilientes, economía social y economía creativa .....	90
3.4.5.1 Las regiones resilientes.....	91

3.4.5.2 Economía social y solidaria.....	92
3.4.5.3 Economía creativa .....	94
3.5 Complementariedad de los aportes al enfoque del desarrollo endógeno: la dimensión normativa del Desarrollo Humano Local.....	95
3.5.1 Los aportes del DHL al DE .....	97
3.5.2 Lo local como proyecto colectivo para desarrollar capacidades.....	100
3.6 Consideraciones finales .....	103
<b>CAPÍTULO 4. APORTES PARA UNA ESTRATEGIA DE TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>106</b>
4.1 Introducción .....	108
4.2 La dimensión productiva: sistemas de producción, redes e innovación social.....	110
4.2.1 Flexibilización de los sistemas de producción .....	110
4.2.2 Las redes como factores estratégicos del desarrollo local.....	113
4.2.3 Fomento de entornos territoriales innovadores .....	116
4.3 La dimensión político-administrativa: la descentralización .....	122
4.3.1 La descentralización: proceso político para la generación de funciones de la política territorial del desarrollo.....	122
4.3.1.1 La descentralización como reforma administrativa.....	123
4.3.1.2 La descentralización como reforma política.....	125
4.3.1.3 La descentralización en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales .....	128
4.3.2 Descentralización y territorio .....	130
4.3.2.1 La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial: estrategia para la acción.....	130
4.4 La dimensión societal: el capital social .....	134
4.4.1 Instituciones y desarrollo .....	134
4.4.2 Capital social y desarrollo territorial .....	136
4.4.2.1 Aspectos caracterizadores del capital social.....	140
4.5 Gobernanza territorial .....	145
4.5.1 La diversificación relacional entre actores y territorios .....	145
4.5.2 Gobernanza y políticas públicas.....	146
4.5.3 Innovación social y gobernanza local .....	152
4.5.4 La gobernanza y el desarrollo territorial: hacia el gobierno relacional.....	155
4.6 Consideraciones finales .....	157
<b>CAPÍTULO 5. TRANSITISMO Y DESARROLLO ECONÓMICO EN PANAMÁ: UN ANÁLISIS DE LA DESARTICULACIÓN TERRITORIAL .....</b>	<b>160</b>
5.1 Introducción .....	162
5.2 Caracterización del Estado nación en Panamá: centralización y transitismo .....	164
5.3 Las dinámicas territoriales derivadas del crecimiento inequitativo.....	168
5.3.1 Las dos Panamá: crecimiento dual, concentración productiva, sectorial y territorial.....	171

5.3.2 Crecimiento económico e inequidad .....	177
5.3.3 Las dinámicas socioterritoriales de Panamá: los procesos de urbanización y metropolización .....	187
5.4 Gobernanza territorial .....	193
5.4.1 Organización de la gobernanza. Provincias, distritos, corregimientos y comarcas .....	194
5.4.1.1 La escala provincial .....	195
5.4.1.2 Escala Local.....	198
5.4.1.3 Comarcas .....	203
5.4.2 Aspectos financieros de las escalas subnacionales .....	206
5.4.3 Orientaciones generales en materia de transferencias a los gobiernos subnacionales .....	212
5.5 Consideraciones finales .....	218
<b>CAPÍTULO 6 PROPUESTA PARA LA ARTICULACIÓN TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN PANAMÁ DESDE LA PERSPECTIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN .....</b>	<b>222</b>
6.1 Introducción .....	224
6.2 Los sistemas productivos locales como estrategia de desarrollo local en Panamá: ¿Cómo descentralizar la producción? .....	226
6.2.1 Elementos estratégicos para impulsar la diversificación productiva .....	226
6.2.2 Nuevo modelo de organización territorial.....	232
6.2.3 Iniciativas para la diversificación productiva por regiones.....	242
6.3 Propuestas para una nueva gobernanza territorial: escalas intermedias, competencias municipales, asociativismo y participación ciudadana .....	275
6.3.1 La reforma del Estado y el fortalecimiento de los niveles intermedios .....	276
6.3.2 Reestructuración del gobierno local: marco competencial y asociativismo .....	282
6.3.3 Participación ciudadana.....	287
6.4 Autonomía financiera de las administraciones subnacionales.....	292
6.4.1 Propuestas para la transferencia de más impuestos a los gobiernos locales .....	293
6.4.2 Las transferencias para reducir la brecha vertical .....	294
6.4.3 Propuestas para la reducción de la brecha horizontal .....	298
6.5 Consideraciones finales .....	303
<b>7. CONCLUSIONES .....</b>	<b>308</b>
7.1 Introducción .....	310
7.2 Contraste de hipótesis .....	311
7.3 Conclusiones derivadas del análisis.....	319
7.4 Futuras líneas de trabajo y de investigación .....	331
<b>8. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>334</b>
Webgrafía.....	352
<b>9. ANEXOS .....</b>	<b>354</b>

## Índice de tablas

Tabla 1 Diferentes visiones del desarrollo local. ....	61
Tabla 2 Principales diferencias entre las políticas tradicionales y los enfoques de desarrollo económico local. ....	68
Tabla 3 Principales elementos caracterizadores del desarrollo local. ....	75
Tabla 4 El Capital Social y su interrelación con otras formas de capital. ....	143
Tabla 5 Clasificación por provincias según porcentaje de actividad económica en el PIB regional .....	176
Tabla 6 Atención a grupos vulnerables. Años 2011 a 2016.....	179
Tabla 7 Panorama de la pobreza y desigualdad en Panamá. ....	183
Tabla 8 Número de personas en situación de pobreza multidimensional por provincia (número y porcentaje).....	184
Tabla 9 Evolución de la población del área metropolitana 1. Eje metropolitano Pacífico Atlántico. ....	190
Tabla 10 Evolución del área metropolitana 2. Eje metropolitano Pacífico. ....	191
Tabla 11 Estructura vertical del gasto comparado en Panamá y Centroamérica .....	207
Tabla 12 Estructura vertical del ingreso comparado en Panamá y Centroamérica. ....	207
Tabla 13 Elementos estratégicos para impulsar la descentralización productiva.....	231
Tabla 14 Síntesis de las zonas propuestas para la generación de sinergias territoriales. ....	235
Tabla 16 Propuestas más relevantes para la región de Colón en función de los sectores productivos con mayores potencialidades.....	245
Tabla 17 Propuestas más relevantes para la región de Bocas del Toro en función de los sectores productivos con mayores potencialidades.....	247
Tabla 18 Propuestas para región de Azuero en función de los sectores productivos con mayores potencialidades.....	249
Tabla 19 Propuestas más relevantes para la provincia de Chiriquí en función de los sectores productivos con mayores potencialidades.....	255
Tabla 20 Propuestas más relevantes para la provincia de Coclé en función de los sectores productivos con mayores potencialidades.....	260
Tabla 21 Propuestas más relevantes para la Comarca Ngäbe Bugle en función de los sectores productivos con mayores potencialidades.....	264
Tabla 22 Propuestas más relevantes para la provincia de Veraguas en función de los sectores productivos con mayores potencialidades.....	269

Tabla 23 Propuestas más relevantes para la Comarca Guna. ....	272
Tabla 24 Propuestas más relevantes para la provincia de Darién. ....	274
Tabla 25 Fortalezas y debilidades de las asociaciones de municipios de Panamá. ....	286
Tabla 26 Instrumentos para promover la participación ciudadana en Panamá. ....	289
Tabla 27 Elementos para mejorar la fiscalidad de las entidades locales en Panamá. ....	302

## Índice de figuras

Figura 1 Síntesis de la conceptualización de los procesos de DE. ....	72
Figura 2 Centralidad de la participación ciudadana en las estrategias de desarrollo endógeno. ....	77
Figura 3 Evolución de la visión endógena del desarrollo. ....	81
Figura 4 Elementos que caracterizan el enfoque de capacidades del DHL. ....	101
Figura 5 Conceptualización del proceso de territorialización de las políticas públicas. ....	132
Figura 6 Las fuentes del Capital Social. ....	139
Figura 7 Dimensión del Capital Social. ....	144
Figura 8 Generación del proceso de gobernanza sociopolítica territorial. ....	152
Figura 9 Comparativo de la estructura del PIB en Centroamérica. ....	166
Figura 10 Aporte al porcentaje (%) del PIB por provincia (2015). ....	167
Figura 11 Desigualdad nacional y provincias. ....	170
Figura 12 Aportes directos al Tesoro Nacional por año fiscal en millones de dólares. ....	172
Figura 13 Variación porcentual del PIB período 2000-2016. ....	173
Figura 14 Valor agregado del PIB por actividad económica a precios corrientes (2016). ..	174
Figura 15 Porcentaje de población por área, según provincia y comarca indígena (2010)	188
Figura 16 Estructura político-administrativa de la provincia. ....	196
Figura 17 Participación de los gobiernos municipales en el consolidado de ingresos y gastos (en porcentaje). ....	208
Figura 18 Ingreso promedio per cápita versus pobreza. ....	209
Figura 19 Ingreso promedio versus IDH. ....	209
Figura 20 Total de subsidios Gobierno Central- IDH por municipio. ....	211
Figura 21 Total de subsidios Gobierno Central - pobreza por municipio. ....	212
Figura 22 Orientaciones generales para la articulación de un modelo de transferencias ...	216
Figura 23 Estructura por sector productivo actividades económicas de las Comarcas Guna, Emberá y Ngäbe Buglé (2018). ....	270

## Índice de mapas

Mapa 1 Estructura del PIB por provincia según porcentaje sector económico (2014) .....	177
Mapa 2 Coeficiente de Gini por distrito en la República de Panamá. 2016.....	181
Mapa 3 Índice de Desarrollo Humano según municipio (2016) .....	182
Mapa 4 Porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional por provincia y comarca .....	185
Mapa 5 Distritos del eje metropolitano Pacífico-Atlántico.....	189
Mapa 6 Distritos de la región Metropolitana de Panamá (Pacífico) .....	192
Mapa 7 Provincias de la República de Panamá (2015).....	195
Mapa 8 Municipios de la República de Panamá. ....	199
Mapa 9 Corregimientos de la República de Panamá (2017) .....	200
Mapa 10 Comarcas en la República de Panamá (Emberá, Guna Yala, Ngäbe Buglé) .....	204
Mapa 11 Municipios participantes en el Programa de Fortalecimiento de Centros Urbanos (URBE) .....	230
Mapa 12. Modelo histórico económico territorial transitico de Panamá.....	233
Mapa 13 Modelo propuesta para la generación de sinergias territoriales de producción.....	234
Mapa 14 Equipamientos productivos de la región de Azuero (Provincia de Herrera y Los Santos) .....	250
Mapa 15 Equipamientos productivos en la provincia de Chiriquí .....	254
Mapa 16 Áreas con potencial turístico de la provincia de Veraguas (2018).....	267
Mapa 17 Transferencias de los recursos recaudados por el MEF correspondientes al IBI 2016 ....	300

## **ABREVIATURAS Y SIGLAS**

---





AECID	- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMUPA	- Asociación de Municipios de Panamá
APEDE	- Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa
BID	- Banco Interamericano de Desarrollo
BM	- Banco Mundial
CAF	- Corporación Andina de Fomento
CEPAL	- Comisión Económica para América Latina
CIDES	- Centro Internacional para el Desarrollo Sostenible
CNC	- Consejo Nacional de Competitividad
CONADES	- Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible
CS	- Capital Social
DC	- Desarrollo de Capacidades
DE	- Desarrollo Endógeno
DHL	- Desarrollo Humano Local
EC	- Economía Creativa
FCF	- Fondo Constitucional de Financiamiento
FCM	- Fondo Común Municipal
FCO	- Fondo Constitucional del Centro-Oeste
FCR	- Fondo de Compensación Regional
FMI	- Fondo Monetario Internacional
FNE	- Fondo Constitucional del Nordeste
FNO	- Fondo Constitucional de Financiamiento del Norte
FUNDEMUCA	- Fundación para el Desarrollo Municipal de Centroamérica y el Caribe
I+D	- Investigación y Desarrollo
IBI	- Impuesto de Bienes Inmuebles
IDAAN	- Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
IDH	- Índice de Desarrollo Humano
ILPES	- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INEC	- Instituto Nacional de Estadística y Censo
IPM	- Índice de Pobreza Multidimensional
JAAR	- Junta de Administradoras de Acueductos Rurales
K4D	- Knowledge for Development
MEDUCA	- Ministerio de Educación
MEF	- Ministerio de Economía y Finanzas
MiAmbiente	- Ministerio de Ambiente
MIDA	- Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MINSA	- Ministerio de Salud
MIT	- Modelos de Innovación Territorial
MOP	- Ministerio de Obras Públicas
MTI	- Modelos Territoriales de Innovación
NBI	- Necesidades Básicas Insatisfechas
OCAD	- Órgano Colegiado de Administración y Decisión
OCDE	- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODS	- Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	- Organización No Gubernamental
PIB	- Producto Interior Bruto
PNUD	- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PYMES	- Pequeñas y Medianas Empresas
SGP	- Sistema General de Participaciones
SH	- Seguridad Humana
SIG	- Sistema de Información Geográfica
SINAPROC	- Sistema Nacional de Protección Civil
SNE	- Secretaria Nacional de Energía
SNI	- Sistema Nacional de Innovación
SPL	- Sistema de Producción Local
SRI	- Sistemas Regionales de Innovación
TE	- Tribunal Electoral
TIC	- Tecnologías de la Información y Comunicación
TLC	- Tratado de Libre Comercio
UNICEF	- United Nations International Children's Emergency Fund
UP	- Universidad de Panamá
USD	- Dólar Estadounidense
UTM	- Unidades Tributarias Mensuales
UTP	- Universidad Tecnológica de Panamá
ZLC	- Zona Libre de Colón

## **CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN**

---



## **1.1 Contextualización**

La presente investigación parte de la necesidad de incentivar el papel de los territorios para la construcción de alternativas que fomenten una mayor integración y articulación en Panamá. Un modelo económico dual basado en los servicios que se concentra en ciudad de Panamá y el centralismo político condicionan el modelo de desarrollo y acrecienta las desigualdades entre las regiones. Estas desigualdades tienen un marcado componente territorial que lo sitúan en el tercer país latinoamericano con mayores desigualdades territoriales en Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, sólo superado por Brasil y Honduras (Banco Mundial,2017). La desigualdad se refleja en unas dinámicas condicionadas por el transitismo que delimita una estructura que concentra la actividad económica en el sector terciario (80% del PIB) en la región interoceánica y el centralismo como expresión política de la organización política del Estado. Es por ello por lo que consideramos un reto identificar iniciativas que tiendan a vislumbrar el creciente protagonismo de los territorios en un modelo de desarrollo que genere más oportunidades para el desarrollo social. En este sentido, la aproximación que realizamos al papel del Estado y sus transformaciones en el actual proceso de globalización requiere una mirada hacia las opciones territoriales. Es necesario generar y articular propuestas que incorporen en las iniciativas del Estado un mayor protagonismo de otros actores locales, tanto públicos, como privados y sociedad civil.

Los avances en materia de descentralización a partir de 2016 en el país han sido un marco propicio para el análisis, retos y formulación de las alternativas. El proceso de descentralización en Panamá ha contado con momentos clave a partir de finales de la década de los 90 y su posterior materialización en las reformas constitucionales del año 2004. Después de un tiempo de letargo, a partir de 2016 el proceso de descentralización en el país ha ocupado un lugar relevante en la agenda política. No obstante, es aún patente la necesidad de identificar iniciativas que construyan territorialidad, así como la importancia de adecuar las actuales estructuras del Estado hacia un proceso de descentralización que genere opciones de desarrollo y permita una articulación institucional acordes a los retos que afronta el país.

Esta coyuntura sitúa a la investigación en un tema de actualidad que requiere contar con aportes como los que pretendemos realizar con nuestro trabajo, enriqueciendo de esta manera el debate académico y político del país en la materia.

En este contexto, la tesis pretende dar respuesta a los interrogantes que surgen sobre cómo avanzar en este proceso de descentralización para articular iniciativas de desarrollo económico local tomando en consideración las particularidades de cada una de las realidades territoriales. A partir de una reflexión de las ideas y teorías incorporando una perspectiva temporal desde la década de los 80 hasta la actualidad, y considerando elementos de la teoría regional, la geográfica económica, el desarrollo territorial y la economía política de escalas, analizamos los elementos del desarrollo endógeno (DE). En lo concerniente a la organización del Estado, planteamos la necesidad de considerar una nueva organización a partir de la consolidación del incipiente proceso de descentralización que se da en el país. En este sentido, concedemos una importancia estratégica a la gobernanza territorial a la hora de generar nuevas estrategias de desarrollo territorial a partir del fortalecimiento del capital social. Al mismo tiempo realizamos un análisis de la desarticulación territorial que caracteriza a Panamá y como complemento para elaborar las propuestas que se derivan de la investigación se han realizado entrevistas con destacadas personalidades del ámbito político, económico y académico de Panamá.

La investigación surge en el marco de la experiencia profesional en Panamá acumulada desde el año 2005 por el autor en diferentes regiones del país y etapas profesionales. Los inicios se sitúan en un proyecto de cooperación técnica entre Fomento de San Sebastián y la Procuraduría de la Administración de Panamá para apoyar estrategias de desarrollo institucional orientadas a la gestión del desarrollo económico local. En una segunda etapa que comienza en 2006 con el trabajo desarrollado en la Fundación para el Desarrollo Municipal de Centroamérica y el Caribe (FUNDEMUCA) que permitió al doctorando acumular una serie de experiencias en el desarrollo territorial en todo el país, así como en el marco de las acciones de apoyo técnico e institucional a la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA). Esta experiencia trascendió los límites de Panamá al participar en iniciativas formativas y de acompañamiento técnico a proyectos de desarrollo económico local y ordenamiento territorial en diversos países de Centroamérica y el Caribe.

## 1.2 Objetivos e hipótesis

### Objetivo del estudio

El objetivo de la presente tesis es analizar los componentes de una propuesta de desarrollo endógeno (DE) que permita identificar estrategias de territorialización de políticas públicas para Panamá, caracterizado por un modelo económico basado en la centralización política y económica, el transitismo y una desarticulación territorial derivada del mismo. Por ello, consideramos de interés identificar iniciativas que permitan generar estrategias sustentadas en procesos de diversificación productiva, acompañadas de un modelo de gobernanza que dé mayor protagonismo a los actores locales en un contexto de descentralización político-administrativa.

### Hipótesis

Para alcanzar este objetivo, la tesis presenta tres hipótesis generales:

**Hipótesis 1.** La configuración centralista del Estado en Panamá es el resultado de las dinámicas económicas derivadas del papel que juega el istmo para el comercio mundial y la articulación del poder en función de los procesos históricos, políticos y culturales en dicho territorio.

**Hipótesis 2.** La articulación territorial en función del eje transitico y el centralismo del Estado configuran un modelo inequitativo y desequilibrado de organización territorial que se materializa en la concentración de bienes y servicios en la región interoceánica, la primacía del sector servicios con relación al Producto Interior Bruto, el fenómeno de metropolización y las desigualdades económicas y sociales.

**Hipótesis 3.** Una descentralización de la producción y de la organización del Estado favorecería un desarrollo más equilibrado en términos económicos, políticos y sociales.

De cara a avanzar en el contraste de esta tercera hipótesis, planteamos tres subhipótesis:

*Subhipótesis 3.1:* La generación de vínculos entre los clústeres que operan en el eje transitorio con otros sistemas productivos locales del país permitiría dinámicas territoriales más equitativas.

*Subhipótesis 3.2:* Una política de organización descentralizada del Estado permitiría generar una mayor integración territorial desde el punto de vista político.

*Subhipótesis 3.3:* Se requiere impulsar estrategias de generación de capital social territorial para favorecer la participación social en los territorios y generar políticas públicas que fomenten la cohesión social.

### 1.3 Metodología

Para dar respuesta al objeto de la investigación y contrastar las hipótesis se ha empleado durante la misma una metodología cualitativa fundamentada en tres líneas de trabajo. En primer lugar, una revisión pormenorizada de las fuentes secundarias a través de la sistematización de información y su posterior análisis para la elaboración del marco teórico. Esta documentación abarca, tanto los estudios en la materia de investigación en el contexto internacional, como los análisis específicos sobre Panamá. En segundo lugar, se recopilaron y analizaron estadísticas para entender cómo se articula la producción en el territorio y qué impacto tiene sobre las condiciones sociales la centralización de la economía y el Estado. En esta labor se visitaron los Centros de Documentación de instituciones tales como, Contraloría General de la República, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Asamblea Legislativa, Tribunal Electoral (TE), Biblioteca Nacional, Universidad de Panamá (UP) y la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), entre otros, referenciando la documentación, según autor, año y lugar de publicación. Así mismo, el análisis de estos datos se completó con la elaboración



de mapas a través de Sistemas de Información Geográfica (SIG) mediante el programa de ArcGIS. La geolocalización permite contar con una información visual que enriquece la investigación y una referencia territorial para ayudar a comprender las particularidades del país.

El tercer aspecto que triangula la metodología fueron las entrevistas en profundidad realizadas a muchos de los actores clave que han tenido responsabilidades de Estado en el país, que han participado en procesos históricos como las negociaciones de los Tratados Torrijos Carter, en los que se estableció la entrega de la administración del Canal de Panamá y el cierre de todas las bases militares estadounidenses en territorio panameño, así como puestos de relevancia en organismos internacionales entre los que podemos mencionar la Vicepresidencia del Banco Mundial en el período (1978-1984). En total se realizaron 25 entrevistas en profundidad que tuvieron lugar durante el período comprendido entre enero de 2017 a enero de 2020. Los informantes fueron anonimizados para garantizar la confidencialidad y la información de las entrevistas fue transcrita en su totalidad. Las mismas se encuentran disponibles en un repositorio público de libre acceso ([Transcripción entrevistas. Territorio, estado y desarrollo en Panamá - Mendeley Data](#)). Parte de los aportes aparecen citados a lo largo de la tesis de manera literal ya que constituyen referencias importantes dada la amplia experiencia y reconocimiento en los procesos en los que tomaron parte. En el anexo 1 se recogen los perfiles de estos entrevistados, entre los que destacamos funcionarios de organismos internacionales, diplomáticos, funcionarios de Estado, académicos, investigadores, y dirigentes de organizaciones de la sociedad civil. A nuestro entender, la calidad de los entrevistados representa uno de los grandes aportes de la tesis.

### 1.4 Referentes teóricos

El marco teórico de la investigación se organiza a partir de una serie de teorías que nos han permitido situar y abordar el objetivo de esta y contrastar las hipótesis. Para ello, se ha realizado un abordaje teórico a partir de nuestra concepción del DE, entendido como

metateoría. Es decir, se incorpora una afluencia de referencias teóricas en aquellos temas que a nuestro entender contribuyen a dar respuesta a los interrogantes que planteamos.

Los principales referentes teóricos para dar respuesta a las hipótesis y subhipótesis se articulan en las siguientes temáticas. En primer lugar, las nuevas dinámicas derivadas de la reforma del Estado y la globalización, dado el mayor protagonismo que cobran a partir del análisis de las escalas. Por otra parte, las diversas respuestas que se dan desde la perspectiva del DE y los autores que contribuyen a generar una metateoría. Por último, podemos mencionar la revisión de los principales aportes teóricos en materia de descentralización y gobernanza, a efectos de consolidar una propuesta que considera los procesos de descentralización como una oportunidad para promover nuevas dinámicas de producción, así como de organización del Estado que permite consolidar un desarrollo más equilibrado en términos económicos, políticos y sociales.

Cada una de estas referencias nos ayudan a comprender las particularidades de las dinámicas de articulación del Estado en Panamá, por lo cual consideramos el análisis del Estado y las escalas en el contexto de la globalización. En nuestro marco teórico la perspectiva del DE es valiosa para analizar y comprender la articulación territorial del modelo inequitativo y desequilibrado de la organización territorial en el país. Por ello, consideramos pertinente plantear la necesidad de incorporar alternativas de DE como estrategia para una mayor integración territorial y productiva del país.

Por otra parte, se hace una revisión de la literatura de la descentralización, a efectos de identificar aquellos aspectos que vienen asociados a la pertinencia de favorecer procesos de descentralización que contribuyen a fortalecer el marco competencial de las entidades locales, así como la consideración de mecanismos de transferencias de recursos que incorporen criterios en función de las particularidades territoriales y promuevan la asociación de las entidades locales.

Por último, se mencionan los diversos abordajes teóricos asociados al capital social para entender la importancia de la articulación de las redes de colaboración entre los actores sociales de un territorio y su trascendencia para generar nuevas dinámicas de desarrollo

económico local concediendo una primacía a la participación social y la generación de redes de colaboración.

### 1.5 Estructura de la tesis

La tesis se estructura en siete capítulos que permiten analizar las particularidades del desarrollo territorial de Panamá.

En este **primer capítulo**, se contextualiza la investigación, se presentan los objetivos de esta, así como la hipótesis de la investigación y se describe la metodología empleada.

En el **segundo capítulo**, realizamos una aproximación a la conceptualización de la globalización para identificar diversas interpretaciones a efectos de comprender la importancia de los territorios a la hora de formular estrategias de desarrollo. En este sentido, nos ha parecido de interés sintetizar los rasgos más comunes que permiten caracterizar el proceso de globalización, las dinámicas territoriales y el margen de maniobra de los gobiernos y agentes para articular respuestas.

Otro elemento destacado en este contexto hace referencia a la creciente complejidad de la interacción entre las escalas que denominamos proceso multidimensional y que conlleva a una nueva interacción entre los territorios y los Estados.

Consideramos la emergencia de la escala mundial que, lejos de representar una homogeneización de procesos, sitúa a los territorios como espacios de articulación que permiten dar respuestas desde la óptica territorial. En nuestra investigación cobra relevancia el papel activo de los actores locales a la hora de fomentar procesos endógenos frente a la homogeneización derivada de la globalización. Destacamos la incidencia de ésta en la variable espacial y las interacciones que derivan de la complejidad de las relaciones entre escalas. No consideramos de una relevancia explícita a ninguna escala, sino por el contrario la importancia de estas está en función de las interacciones entre diferentes actores territoriales y protagonismos en los procesos. Ante esta nueva realidad, la centralidad del Estado como marco de referencia espacial se debilita en detrimento de un mayor

protagonismo de las escalas subnacionales y la emergencia de nuevas interacciones multidimensionales.

Asimismo, se aprecia una reconfiguración de las escalas espaciales, en lo referente al nuevo marco político institucional, con una nueva orientación de las políticas públicas y la desregulación. Esta situación conlleva a una mayor complejidad del papel de los Estados en el contexto de la globalización ya que por una parte tratan de adaptarse a procesos de privatización y desregulación y por otra parte se articulan iniciativas supranacionales al tiempo que se descentralizan las estructuras administrativas a lo interno de los Estados.

En la última parte del capítulo nos referimos a la creciente diversificación relacional de los espacios políticos y sus formas de regulación, ya que las nuevas dinámicas entre escalas además de complejizarse dotan de una mayor relevancia a la escala suprarregional y subnacional. Esta nueva coyuntura ha permitido la irrupción de una perspectiva que concede a la escala local un nuevo rol como espacio para la articulación endógena de iniciativas que se generan a partir de una pluralidad de interacciones entre actores y reconocen una mayor consideración de las bases colectivas y sociales. Consideramos a la escala local con un valor intrínseco por su heterogeneidad, así como las potencialidades derivadas de las iniciativas propias que pueden generarse en un contexto de creciente diversificación de experiencias territoriales.

En el **tercer capítulo**, el DE se presenta como un marco de referencia teórico a partir de una aproximación a las diversas aportaciones teóricas que lo conforman. Consideramos de interés la perspectiva del DE por la visión territorial que incorpora, así como por la importancia que concede a la escala local y su propia conceptualización como espacio heterogéneo en constante transformación, fundamental a la hora de formular iniciativas de desarrollo económico local. A nuestro entender, las teorías del DE no forman un cuerpo teórico unificado, por ello lo consideramos como una teoría de teorías, *metateoría* que incluyen elementos de diferentes teorías orientadas a la acción.

En la primera parte del capítulo presentamos el marco conceptual del DE como referente para el análisis de las realidades más complejas y la necesidad de incorporar una visión territorial al desarrollo. Esta perspectiva concede a la comunidad local un mayor protagonismo para

utilizar el potencial existente en un territorio, perspectiva que cobra relevancia hoy día por el incremento de interacciones entre las diferentes escalas.

El DE presenta al territorio como un agente de transformación social. Se hace especial énfasis en la configuración histórica de la concentración de actividades industriales (distritos industriales), encadenamientos productivos (clúster) al tiempo que se incorpora una perspectiva territorial más amplia vinculada a las especificidades territoriales y su identidad económica, política, social y cultural.

En este sentido, desde la teoría del DE se enfatiza en el papel de la escala local como heterogénea y con una capacidad para generar dinámicas propias. Analizamos este aspecto también a la hora de abordar la dialéctica centralización versus descentralización y que sitúa a la escala local progresivamente ante nuevas dinámicas en función de la interacción entre las escalas.

Entendemos el DE como *metateoría*, es decir, como teoría de teorías. Dada la multiplicidad de enfoques que incorpora nos ha parecido oportuno identificar los elementos más caracterizadores de la evolución de la perspectiva endógena del desarrollo, desde los distritos industriales hasta los aportes más recientes, haciendo especial referencia al institucional de las décadas de los 70 y 80 con aportes que enfatizan en la dimensión territorial del desarrollo. Se destaca en la década de los 80 el giro institucional, dada la importancia concedida a las instituciones a la hora de explicar el potencial de las localidades y regiones. Esta perspectiva se vio complementada por el entorno innovador entendido como una aproximación territorial a los procesos de aprendizaje e innovación. A partir de los 90 se comienzan a elaborar síntesis propias de los procesos de desarrollo territorial en el contexto latinoamericano con aportes significativos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), destacamos los aportes de Boisier (1990, 1997, 1999, 2002, 2003, 2005) y Arocena (1995, 2008, 2013) cuando plantean como fin del desarrollo la equidad y la democracia enriqueciendo por tanto la visión del DE con componentes como la participación social y el equilibrio distributivo.

Una vez sistematizados los antecedentes y la evolución del DE nos detenemos a identificar sus principales elementos, entre los que destacamos el enfoque de abajo hacia arriba, el carácter multidimensional e integrador, la innovación, entendida como la capacidad de

reaccionar frente a los factores externos, la comunicación concebida como la transferencia de información y el carácter estratégico de la planificación. Estos elementos se complementan con una centralidad de la participación ciudadana a la hora de formular las estrategias de DE. Además, dada la multiplicidad de visiones del DE nos ha parecido pertinente sistematizar la información de las más relevantes. Desde nuestra perspectiva de análisis hemos identificado una serie de visiones entre las que destacamos, la visión del desarrollo local como participación, la neoliberal, la municipalista, ordenamiento territorial y por último la visión social. Es por ello por lo que partimos de la base de establecer nexos entre algunas dimensiones a efectos de contar con una aproximación estratégica al DE.

En la última parte del capítulo se hace referencia a la complementariedad de la visión normativa del desarrollo humano local (DHL). Esta perspectiva propone un concepto de bienestar sistematizado en la capacidad de las personas. En el DE identificamos dos factores clave como son el territorio y la participación ciudadana, no obstante, es posible enriquecer e incorporar elementos desde otras perspectivas como la que planteamos en el caso del DHL. En este sentido consideramos oportuno incorporar los aportes del DHL en cuanto a la importancia de los valores, actitudes y creencias de un determinado territorio a la hora de abordar las estrategias de desarrollo territorial.

En el **cuarto capítulo** identificamos los componentes básicos para definir una propuesta de territorialización de políticas públicas tomando en consideración los componentes básicos del desarrollo territorial. En la primera parte hacemos referencia a la producción flexible a partir de la cual emergen los actores en las estrategias de desarrollo territorial. Se hace mención específica al enfoque del DE en cuanto a los factores de crecimiento económico como son la acumulación de capital y el progreso tecnológico al tiempo que la variable endógena permite reducir los costos de transacción y favorecen a una diversificación productiva dada la creciente interacción de actores en los territorios. Esta perspectiva de análisis formará parte en los capítulos subsiguientes como una referencia a la hora de visualizar estrategias de territorialización pública en Panamá.

A continuación, se alude a la importancia de las redes en el DE a partir de la flexibilización de los sistemas productivos locales lo que genera un incremento de intercambios, conocimientos y por ende una mejora de la competitividad territorial. En nuestro análisis

resaltamos esta nueva interacción entre actores lo que supone poner el foco en las redes como modelos de organización. Desde la perspectiva endógena del territorio cobran relevancia el impacto de las transformaciones y adecuaciones de los sistemas productivos derivados del incremento de la interacción entre empresas y la creciente participación de los trabajadores en las etapas productivas. Resaltamos, en este sentido, la incidencia de las redes de empresas como formas de articulación productiva que permiten una mayor difusión de conocimientos y el aprendizaje institucional. Los modelos relacionales se diversifican tomando en consideración el incremento del intercambio de información, la diversificación de la interacción entre los actores productivos y por último la incidencia de las redes para la transmisión de conocimiento.

A continuación, concedemos al territorio un carácter innovador y enfatizamos en la escala regional local como un espacio de aprendizaje precisamente a partir de la multiplicidad de interacciones que derivan de las dinámicas socioterritoriales y la flexibilización de los sistemas productivos. Desde esta perspectiva la innovación es un proceso social y territorial que tiene un carácter acumulativo e interactivo entre los actores que se articulan en un territorio.

Después se hace un abordaje de la dimensión político-administrativa de la descentralización enfatizando en la misma. Para ello se realiza una sistematización de las diferentes aproximaciones conceptuales.

Nuestra consideración de la territorialización de la política pública la hacemos desde una perspectiva multidimensional. Entendemos la territorialidad a partir de la interrelación de los actores en el territorio y unos recursos estratégicos que permiten generar modelos de gestión creativos. Esta visión de la gestión territorial incluye acciones individuales, colectivas, institucionales, públicas y privadas que permiten sustentar las necesidades específicas.

Para finalizar el capítulo consideramos los cambios que implican los nuevos modelos de gobernanza territorial lo que conlleva a una mayor interinstitucionalidad, diversificación de interacciones y por tanto una mayor horizontalidad. Este enfoque nos permitirá contar con los componentes básicos para identificar en posteriores capítulos la adaptación al estudio de caso en Panamá.

En el **quinto capítulo**, contextualizamos los orígenes y el proceso de consolidación del Estado en Panamá a partir de una serie de hechos históricos, políticos y económicos que nos ayudan a comprender sus particularidades. El transitismo será un factor clave a la hora de comprender la interacción entre los territorios, así como las particularidades en la estructura político-administrativa del país.

Posteriormente se lleva a cabo una caracterización de las diferentes escalas en Panamá, a efectos de identificar las particularidades de la interacción entre las mismas. A lo largo del proceso caracterizador de las escalas se han elaborado una serie de mapas empleando SIG que consideramos como un material de apoyo para visualizar los resultados, lo que nos permitirá en posteriores fases del estudio contar con referencias claves a la hora de identificar las alternativas en cuanto a las estrategias de diversificación productiva en los territorios.

Dada la importancia que concedemos a las capacidades tributarias de las entidades locales como elemento que nos permite consolidar el principio de autonomía municipal, hemos incorporado un apartado para analizar en términos cuantitativos las transferencias del gobierno central a los municipios. Estos análisis son claves para identificar posteriormente las propuestas que vamos a ir estableciendo de cara a concretar una estrategia de fortalecimiento de las capacidades tributarias y asignación de recursos por parte del gobierno central. En este sentido observamos en Panamá una marcada dependencia de las escalas subnacionales en lo referente a materia financiera de las transferencias del gobierno central, así como una diferencia significativa entre las capacidades para generar ingresos propios por parte de los municipios, aspectos vinculados a las condiciones socioeconómicas de los mismos y que tiene una incidencia en la capacidad de cada territorio para articular estrategias de desarrollo.

A continuación, identificamos las dinámicas territoriales derivadas del crecimiento inequitativo que han caracterizado al país y que se materializan en altos índices de desigualdad. Esta situación ha venido condicionada por tratarse de una economía de enclave con una concentración de la actividad productiva en el sector servicios y una concentración territorial en la región interoceánica. A partir de estos elementos hemos llevado a cabo una caracterización de la estructura productiva del país en los diferentes territorios lo que nos



permitirá en posteriores secciones contar con una perspectiva territorial de análisis a la hora de formular las medidas concretas para territorializar las propuestas.

Los datos analizados han sido sistematizados para cada uno de los municipios del país como una herramienta que permite contar con datos desagregados en función de cada municipalidad a efectos de contar con una perspectiva territorial que contemple las particularidades de los municipios para identificar alternativas tomando en consideración sus realidades particulares y estableciendo opciones que puedan dar respuesta a necesidades comunes desde una perspectiva compartida.

En el **sexto capítulo** mencionamos las propuestas para identificar estrategias que permitan una articulación territorial de las políticas públicas en Panamá. En este contexto la descentralización del Estado se convierte en un proceso de naturaleza política que consideramos como estratégico a efectos de consolidar procesos que tiendan a fortalecer políticas públicas territorializadas.

En la primera parte del capítulo, se identifican a nuestro entender los principales elementos a considerar para impulsar la descentralización productiva. Entre los que podemos destacar, los SPL, el Estado, los territorios, las ciudades intermedias, y la diversificación productiva. El papel de cada uno de ellos hace referencia a la importancia de la planificación de la inversión pública orientada a la integración territorial.

Por otra parte, se plantea la pertinencia de un nuevo modelo de organización territorial que promueva la integración productiva, territorial y las actividades económicas que puedan generar un crecimiento más inclusivo. Para ello, se realiza una caracterización del modelo de desarrollo territorial histórico, asociado a las actividades económicas extracontinentales, caracterizada por sus bajos niveles de encadenamiento al resto de la economía nacional que se traduce en una fragmentación territorial y que generar grandes asimetrías.

En el capítulo se presenta una propuesta para la generación de sinergias territoriales de producción a efectos de promover la interacción entre los diversos núcleos de producción territorial. Esta cuestión nos permite proponer alternativas de conexión entre las diversas regiones. Uno de los aportes del capítulo es la identificación de las áreas productivas de cada

una de las regiones del país y que son claves para orientar la diversificación productiva a partir de sus particularidades.

Es preciso un abordaje territorial particular a la hora de establecer estrategias de descentralización. Desde nuestra perspectiva identificamos pertinente consolidar un proceso de desconcentración del gobierno central, acompañado de un proceso decidido de descentralización sustentado en una dotación financiera a las entidades locales en función de sus particularidades territoriales, así como una apuesta decidida a fortalecer las instancias asociativas de los municipios con el objetivo de consolidar los procesos de institucionalización local, así como la generación de iniciativas de desarrollo territorial. Hemos incorporado un apartado específico para valorar las fortalezas y debilidades de las iniciativas mancomunadas en el país como marco de referencia para identificar los puntos fuertes y débiles de cada una de ellas.

De manera complementaria, destacamos la importancia de impulsar, generar y consolidar la participación como un elemento transversal en el ámbito local, sobre todo a partir de la necesidad de involucrar a la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas. En este contexto los gobiernos locales juegan un papel articulador y de coordinación clave a la hora de fomentar los procesos de participación.

Para garantizar la autonomía financiera de las entidades locales se hace necesario una reforma fiscal que permita dotar a las mismas de recursos para hacer frente a sus necesidades, así como simplificar las bases tributarias para garantizar un cobro efectivo y reducir la evasión tributaria. En materia tributaria se hace un análisis pormenorizado de las brechas verticales y horizontales. Nos ha parecido relevante proponer la concentración de los recursos en el municipio como unidad político-administrativa en detrimento de niveles administrativos inferiores, todo ello con el objetivo de incrementar el impacto de los fondos asignados a los municipios en los territorios. En la última parte del apartado dedicado a las propuestas específicas para la asignación de fondos a las entidades locales en Panamá, nos ha parecido de interés elaborar un análisis detallado de diferentes iniciativas en la región, a efectos de proponer la creación de un Fondo de Compensación Regional (FCR) que permita dotar de recursos a las entidades locales orientado básicamente a diversificar y fortalecer el sector productivo territorial, financiar iniciativas de fortalecimiento institucional que incentiven la

creación de mancomunidades y por último la necesidad de elaborar indicadores para la asignación de recursos a las entidades locales.

En el **séptimo capítulo**, se presentan las conclusiones, principales hallazgos y futuras líneas de investigación que manifiestan la relevancia teórica.



## **CAPÍTULO 2. TRANSFORMACIONES DE LAS DINÁMICAS TERRITORIALES EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN. MULTIDIMENSIONALIDAD Y RE- ESCALAMIENTO**

---



## **2.1 Introducción**

Las transformaciones derivadas de las dinámicas del proceso de globalización tienen incidencia en los territorios de forma desigual. En este sentido, la globalización, entendida como un proceso de mundialización de las relaciones sociales y económicas, es una referencia ineludible a la hora de analizar la situación socioeconómica de una realidad concreta.

Los debates que han acompañado a la globalización en su conceptualización, caracterización y clasificación, son amplios y divergentes. No obstante, nos ha parecido de interés resaltar algunas de las principales interpretaciones del fenómeno, a efectos de facilitar la comprensión de éste, así como su trascendencia a la hora de identificar las consecuencias de su impacto en las estrategias de desarrollo. Las crecientes interdependencias presentan oportunidades, retos e incluso limitaciones para los modelos de acumulación y articulación territorial del desarrollo desde una perspectiva sostenible. Por ello, en este primer capítulo nos hemos planteado identificar algunos de los rasgos más comunes que permiten caracterizar al proceso de globalización y al mismo tiempo sintetizar el impacto de ésta en las dinámicas socioterritoriales.

Desde la perspectiva de análisis de la presente investigación se destacan las transformaciones que derivan de un proceso como la globalización en el desarrollo de los territorios, en qué medida los cambios económicos, políticos, culturales y tecnológicos que transforman los modos de acumulación y regulación de los procesos sociales determinan o impactan en el Estado-nación como marco de referencia. En ello incide un proceso multidimensional, derivado de la complejidad entre los territorios y la capacidad del Estado como articulador de los procesos de desarrollo. En la actualidad asistimos a una complejidad de procesos y relaciones transnacionales que repercute en la emergencia de otras escalas de referencia: las multinacionales adoptan como espacio de referencia el mundo, las ciudades establecen nuevos vínculos que trascienden las fronteras del propio Estado al que pertenecen interactuando con otras ciudades en el ámbito internacional, los Estados delegan parte de sus

atribuciones a espacios supranacionales, los actores locales se movilizan para poner en marcha iniciativas que trascienden la escala local, se incrementa el flujo de personas e información lo que impacta en las manifestaciones culturales, las acciones en diferentes puntos del mundo en materia medioambiental inciden en otras regiones. Es por ello, que cobra relevancia la escala mundial como marco de referencia para la comprensión de los fenómenos que inciden en la estructura organizacional de las sociedades y que requiere para su comprensión la perspectiva de análisis mundial. Pero al mismo tiempo, es necesario comprender las diferentes escalas que operan en lo global. La globalización en la presente investigación se plantea desde la perspectiva de la reconfiguración de la variable espacio y sus múltiples escalas para comprender las dinámicas emergentes. Cabe destacar en este sentido la relevancia del nivel regional y local en detrimento de la estatal. Esta nueva realidad condiciona la centralidad del Estado como marco espacial de referencia, al tiempo que limita la centralidad de éste como referente de regulación de los procesos sociales.

La emergencia de la escala mundial no implica una homogeneización de los procesos, sino por el contrario, se han abierto nuevas posibilidades para realzar el territorio como un espacio de articulación que permite condicionar los procesos derivados de la globalización. Si bien es cierto que las empresas organizan su producción en un marco de referencia mundial, en un contexto de crecientes flujos internacionales y un intercambio de información creciente, no es menos cierto que dichos procesos de acumulación pueden ser readecuados en la esfera local. En este contexto, cobra especial relevancia el papel activo de actores locales que pueden plantear procesos endógenos frente a la homogeneización cultural, preservación medioambiental, concientización de la población frente al impacto de los procesos de la globalización.

## **2.2 Reestructuración del Estado en el contexto de la globalización**

Como punto de partida, cabe mencionar a las tres escalas a las que aludiremos a efectos de circunscribir el análisis: local/regional, estatal y supraestatal (Swyngedouw, 1997). Las mismas responden a una clasificación que surge a partir de la referencia estatal, ya que se



parte de la premisa del reconocimiento y la trascendencia de éste como límite territorial, representativo en el modelo de acumulación.

El declive del Estado de bienestar fordista-keynesiano y la transición hacia un modelo posfordista nos lleva a una redimensión de las escalas espaciales relevantes en términos socioeconómicos. Este proceso de transición del Estado cuestiona los fundamentos básicos, el papel y las funciones de éste en el contexto global. Esto se manifiesta en una nueva orientación en las políticas públicas y el papel del Estado como actor, que lejos de perder protagonismo se erige en un medio de desmantelamiento de las políticas de protección social (Estado de bienestar). Como señala Zurbano (2008) *la crisis no se refleja en una menor actividad cuantitativa del Estado, sino más bien en las transformaciones en su papel, en sus funciones y en su posición institucional en la regulación de la economía mundial.*

Las expresiones del proceso son variables e incluso contradictorias. Los Estados tratan de adaptarse a la globalización por medio de iniciativas asociadas a las privatizaciones y desregulaciones, al tiempo que se articulan nuevas dinámicas para la generación de instituciones de ámbito supranacional y a lo interno se descentralizan las estructuras administrativas.

Según Purcell (2002) el análisis de la reestructuración del Estado desde la perspectiva de su modo de regulación se fundamenta en tres áreas que se encuentran interrelacionadas: el reescalamiento del Estado modifica las responsabilidades y funciones hacia la escala internacional y local ( regional/local), el Estado se está alejando del conjunto de políticas de bienestar social, hacia el conjunto de políticas de workfare (capacitación para el trabajo, estímulo colectivo para la producción, en definitiva, un Estado competitivo) y por último la transferencia de sus funciones fuera de la estructura formal del Estado hacia organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

Así, pese a que las relaciones internacionales se han estrechado, la necesidad de la integración al mercado mundial es ineludible y la interconexión de los fenómenos económicos es evidente, el espacio nacional mantiene su presencia, independientemente que su participación y el efecto de sus acciones se dé en condiciones diferentes. En este contexto se evidencia una

transformación del papel del Estado en el proceso de acumulación, así como de las diferentes escalas, pero no una disolución en lo local/regional y global (Cuervo y González, 1998).

En los debates acerca de los desafíos y del papel del Estado es importante considerar que los desarrollos más recientes toman lugar a partir de un cenit y poder por parte del Estado. El segundo tercio del siglo XX, desde la depresión hasta la ruptura del sistema de paridades de cambio fijas de Bretton Woods, será recordado como la cúspide del Estado.

Desde el punto de vista económico, los Estados crecieron con relación a los mercados, tanto a nivel global como doméstico. En lo doméstico, fue el tiempo de la planeación, de la movilización estatal de recursos y, algo más tarde, del establecimiento de garantías sociales con aval público. La participación del ingreso y del gasto público en la economía doméstica se incrementó. El control del Estado sobre su territorio y su población creció enormemente con procesos de unificación legal, crecimiento sobre su territorio y su población.

Desde mediados de la década de los 70, los mercados han crecido más rápido que los Estados, y los mercados financieros lo han hecho de forma explosiva durante las dos últimas décadas. Estos cambios han generado una reversión, debido a los nuevos medios de movilización de los recursos privados y de desarrollo tecnológico a través del mercado. Es en este contexto en el que se plantean los interrogantes acerca de los cambios y transformaciones de la importancia del Estado.

Las transformaciones derivadas de la globalización impactan en la potencialidad funcional y los márgenes de actuación del Estado. En primer lugar, se plantea una contradicción entre el sistema productivo global y el espacio de regulación, que sigue siendo nacional. En segundo lugar, en el ámbito macroeconómico un conjunto de elementos ha contribuido a la creciente competencia entre políticas económicas estatales, que se ha traducido en una igualación de mínimos y una mayor inoperancia (Zurbano, 2008).

La globalización y la apertura de los mercados contribuyen a una mayor contradicción entre los efectos internos y externos de la globalización. La libre movilidad de capitales condiciona a los países a competir ofreciendo una imagen de estabilidad monetaria y financiera, lo que se traduce en un constante ajuste en materia financiera y fiscal. Estas interacciones entre

espacios-nacionales y grupos transnacionales pone en evidencia la capacidad de intervención de los estados, condicionando la capacidad de control y dirección económica.

Harvey (1989) interpreta la geografía histórica del capitalismo como una constante formación y deformación de los espacios. En estas configuraciones del capitalismo las organizaciones territoriales son continuamente creadas, destruidas y reconstruidas hasta constituirse en espacios fijos para cada uno de los regímenes de acumulación. Desde esta perspectiva, el espacio social opera a la vez como medio y resultado del proceso de globalización del capitalismo en su dinámica del desarrollo. El espacio no es un mero receptáculo, sino una de sus construcciones sociales, dimensiones que se construyen y deconstruyen a través de la dialéctica multiescalar y de reterritorialización. En definitiva, esta interpretación implica entender la globalización como un proceso dialéctico entre la circulación de productos básicos, capital, medios, personas, imágenes e información a través de un espacio geográfico en continua expansión y transformación. Por otra parte, las estructuras territoriales fijas garantizan la dinámica de expansión y movilización de los procesos de acumulación.

Se reconoce, en definitiva, la diversificación de las relaciones sociales y la interconexión de estas a escala global que determinan el contexto geográfico en el que se producen. En este sentido el espacio ya no aparece como una plataforma estática de las relaciones sociales sino más bien como una de sus dimensiones constitutivas, resultado de los procesos históricos y en continua transformación y adaptación (Brenner, 1999).

En este contexto surge una escala local integrada por diversas realidades como megalópolis, áreas metropolitanas, distritos económicos, ciudades, municipios como actores que han favorecido el impulso de ventajas competitivas, circunstancia que ha permitido la puesta en marcha de procesos de descentralización desde las instituciones centrales hacia las entidades regionales y/o locales.

La escala local se presenta como heterogénea y cuenta con iniciativa propia para emprender proyectos que le permitan iniciar la senda del desarrollo o continuar en ella. Lo relevante es que el bienestar local requerirá de un sistema productivo capaz de generar economías de

escala mediante la articulación de dos factores, la disponibilidad de recursos y la introducción de innovaciones (Aghón et al., 2001).

## **2.3 Economía política de escalas**

La globalización desde la perspectiva de análisis espacial trasciende a la dialéctica centralización versus descentralización. Esta interpretación subyace del planteamiento metodológico de la presente investigación. El análisis de las transformaciones en las diferentes experiencias derivadas de los impactos de la globalización requiere desarrollar una mirada peculiar, específica, de un fenómeno multidimensional y polivalente (Cuervo, 2006).

El interés específico de esta perspectiva de estudio es comprender las relaciones entre el todo (globalización) y las partes (territorio). Estas partes, conforman las distintas escalas geográficas y unidades socioespaciales para la comprensión de las dinámicas derivadas del proceso de globalización. A diferencia de otros análisis que clasifican la globalización a partir de las dimensiones (económica, política, cultural) o en otros factores de cambio (tecnológico, financiero), la perspectiva que nos ocupa se realiza mediante una fragmentación de unidades socioespaciales o escalas, conformadas por interrelaciones particulares y una amplia gama de dimensiones, alojadas en ámbitos específicos (unidades socioespaciales).

Los interrogantes que planteamos acerca del significado de la globalización y su impacto se llevan a cabo desde una perspectiva espacial. Por ello, sintonizamos con la idea según la cual la globalización se desarrolla de manera simultánea (multidimensional) entrelazando las escalas geográficas en el espacio global, a través de la producción la diferenciación, la reconfiguración y la transformación de los espacios como los estados territoriales, regiones, ciudades localidades (Brenner, 1999).

En principio no se plantea una relevancia explícita de ninguna de las escalas para la comprensión de las transformaciones derivadas de la globalización, al contrario, la importancia de cada una de ellas estará en función de las relaciones entre los diferentes actores y su protagonismo en los procesos. Las escalas espaciales no son fijas, se redefinen

constantemente, y se reestructuran en función de su alcance y contenido (Swyngedow, 1997). Es por ello, que en nuestro análisis concedemos relevancia al carácter relacional de las escalas, siendo los procesos socioespaciales los que impactan en la importancia de las escalas en detrimento de unas y a favor de otras, lo que se ha conocido como salto de escala (Neil, 1996).

A partir de la década de los 90 se percibe como un período de reorganización de las escalas como resultado del proceso de globalización del capital y las transformaciones de la escala Estado, en una doble perspectiva, por un lado, la incipiente emergencia de la escala regional, por otro, se han desarrollado nuevos procesos en la escala subestatal. Las dinámicas derivadas de la emergencia de actores regionales y locales han permitido la creación de nuevos espacios de participación que los vinculan a nivel regional, nacional o instituciones supranacionales con el fin de generar sus espacios de dependencia (Cox y Mair, 1998).

En términos de Jessop la competencia entre los diferentes espacios económicos y políticos interactúan (compiten) para convertirse en el nuevo eje a través de los cuales otras escalas pueden organizar una nueva coherencia estructurada (Jessop, 2004). Esta concepción plantea la cuestión de las escalas por encima de un nuevo reordenamiento, ya que los lugares y los espacios no son predeterminados, sino que se conciben como procesos socio-territoriales.

Estas dinámicas permiten identificar nuevas escalas y vislumbrar procesos simultáneos, multiescalares y a la vez plantean la posibilidad de imaginar nuevos horizontes para la acción. Esta situación implica una complejidad a medida que acciones que se desarrollan en una determinada escala tienen impacto en otras. Por ejemplo, los procesos de regionalización entre Estados impactan en la generación de nuevos acuerdos entre regiones transfronterizas y a su vez plantean nuevos temas en la agenda política como la ecología y la sostenibilidad.

La complejidad que emerge de las interacciones de las diversas escalas es multidimensional ya que se pueden manifestar diversas combinaciones. Derivado de esta circunstancia, la misma no puede limitarse a una dialéctica global-nacional, global-local, *glocalización*. Por el contrario, se aprecia una proliferación de escalas *discursivamente constituidas, institucionalmente materializadas y espacialmente incorporadas*, relacionadas en jerarquías complejas y con diversas temporalidades (Jessop, 2004).

El reconocimiento de la primacía de la escala nacional desde el período de postguerra, y la consiguiente relativización de la escala no implica exclusivamente una internacionalización de flujos desde los espacios económicos nacional hacia arriba (regionalización), o hacia abajo (descentralización), sino que por el contrario dicha dinámica se plantea como la generación/articulación de procesos de carácter selectivo, desigual y parcial. La concepción de las diferentes formas de reescalamiento y sus interrelaciones se presentan de muy diversas formas, las mismas se plantea desde lo microregional a lo supranacional mediante diversos vínculos transversales subnacionales.

Autores como Brenner reconocen la globalización como un proceso complejo que gira en torno a las interacciones estatales que se identifican a su vez con profundas implicaciones territoriales. Al tiempo que el papel del Estado se fundamenta en la organización de las bases espaciotemporales del sistema económico en todos los niveles de su funcionamiento. La globalización del capital ha requerido una reorganización de la economía mundial que ha ido acompañada de un reescalamiento del poder del Estado.

En este contexto, el Estado no presenta una reestructuración frente a los cambios en las fuerzas socioeconómicas globales externas, sino que por el contrario se posiciona como un actor activo en las transformaciones del ámbito institucional para desplegar dinámicas espaciales de la acumulación de capital (Brenner, 2003).

La multiplicidad de escalas que surgen en el entorno socioespacial del capitalismo permite el incremento de resistencias u oportunidades para la creación de vínculos entre las diferentes escalas. En este sentido, Smith (1998) identifica esta tensión en la organización socioespacial de las políticas de escala cuando los requerimientos para la articulación de la extensión del capitalismo y del poder al mismo tiempo presentan debilidades para resistir al poder y, por tanto, se transforman para adaptarse a las nuevas realidades.

En definitiva, la economía política de escalas hace referencia a los procesos derivados de la construcción social en un determinado período y en un lugar, sin entrar a determinar la concepción de la escala como un lugar fundamental de acumulación y/o organización. No obstante, este planteamiento no es contradictorio con la posibilidad de planear un análisis a partir de una determinada escala para comprender el impacto de las transformaciones

socioeconómicas en la misma, así como la posibilidad de articular nuevas escalas a partir de las transformaciones derivadas de la construcción social de las mismas.

En el caso particular de Panamá, ámbito de análisis de la presente investigación, el origen y las transformaciones del Estado se han vinculado desde sus inicios al proceso de acumulación mundial, generando en este proceso dinámicas que han determinado la construcción de escalas territoriales en función del modelo de acumulación internacional, estableciendo de esta manera una articulación territorial delimitada por intereses exógenos que ha derivado en un modelo de desarrollo territorial desigual.

Desde el punto de vista de la estructura política, la funcionalidad del Estado en el proceso de acumulación se articula a partir de un modelo centralizado que a la fecha plantea serias limitaciones para generar un mayor equilibrio en el modelo de desarrollo y equidad territorial. Por ello, las transformaciones y el origen del modelo de Estado en Panamá están relacionadas con los cambios derivados de factores globales que han determinado históricamente las particularidades de los procesos estatales, regionales y locales, derivando en un modelo particular de organización territorial.

En este sentido, se plantea el análisis de los procesos que se derivan del modelo de acumulación en Panamá y la incipiente necesidad de articular un modelo de desarrollo que incorpore una nueva dinámica de acumulación a partir de la articulación de procesos de desarrollo territorial orientados hacia el fortalecimiento de las capacidades endógenas.

La escala local en esta perspectiva requiere una nueva conceptualización teniendo en cuenta las dinámicas derivadas de las potencialidades del modelo de acumulación en Panamá y los desequilibrios territoriales derivados del mismo. Para ello, se plantea la necesidad de fortalecer los vínculos regionales y adecuar el marco normativo que permita impulsar las potencialidades territoriales desde una perspectiva endógena con un mayor dinamismo de la escala local como articuladora de los procesos territoriales.

## 2.4 Globalización y gobierno

El análisis de los cambios institucionales derivados del proceso de globalización gira en torno a la capacidad de incidencia de los gobiernos en el modelo de acumulación y cuál es su capacidad para articular procesos de desarrollo estable.

La globalización incorpora dos elementos, interrelacionados, un componente de carácter económico y un proyecto político. La mundialización de la producción y de los flujos financieros inciden en la pérdida relativa de poder de los estados nación frente a las actuaciones de empresas multinacionales y de los agentes financieros mundiales (Tabares y Vidal, 2000). La movilidad de capital permite una mayor competencia entre los Estados lo que ha repercutido directamente en una flexibilización de los modelos de regulación y protección social.

Por otra parte, se identifican autores que plantean la vigencia del Estado Nación en el modelo de acumulación actual. No obstante, sigue perdurando la autoridad estatal en los aspectos de la vida económica.

En este sentido, la internacionalización del capital no ha conllevado a una desterritorialización de éste, *frente a la tesis de desterritorialización o de supraterritorialidad, postulamos la modificación de la posición relativa de los espacios, porque ni todo queda diluido en lo mundial, como partes indiferenciadas de ese conjunto más amplio, ni permanece inmutable la combinación territorial heredada del pasado*” (Martínez González-Tablas, 2006). El capital siempre ha necesitado el apoyo de los Estados territoriales, a pesar de que la expansión capitalista se ha movido más allá de las fronteras nacionales, la organización nacional de las economías capitalistas se ha mantenido persistente (Wood, 2003).

En esta línea, sintetiza Bustelo (2007) las funciones esenciales del Estado: *garantizar los derechos de propiedad (privada), promover la liberalización económica, efectuar inversiones públicas en capital humano y físico, mantener un cierto grado de estabilidad*



*macroeconómica, asegurar la supervisión y regulación del sistema financiero, defender la competencia en el sentido jurídico de la palabra, proteger el medio ambiente, contrarrestar la mayor heterogeneidad social propiciada por la globalización, etc.*

En el debate entre el *Estado vs. Mercado* planteamos la siguiente tesis: la globalización incide en los modelos de regulación a diferentes escalas, reconfigurando el poder político del Estado en detrimento de este último, a pesar de que los procesos de desregulación y liberalización han sido liderados por los gobiernos nacionales. La globalización ha llevado a los Estados a imponer restricciones en sus ámbitos de actuación en detrimento de garantizar la liberalización financiera.

El modelo neoliberal de la globalización plantea una fractura en el Estado Nación asociada a la coherencia económica y su primacía como espacio de regulación. Por ello las transformaciones económicas y espaciales tienen un carácter desigual y son discrecionales, ya que la globalización es un medio y expresión de las estrategias políticas y económicas destinadas a limitar el modelo de regulación nacional fordista. Por ello, el Estado es un agente activo en la nueva articulación institucional y espacial para la acumulación capitalista en la globalización (Zurbano, 2008).

Por otra parte, como resultado del proceso de globalización se producen cambios en la actividad escalar del Estado hacia los espacios regionales y locales para favorecer la reestructuración económica y coadyuvar a la competitividad global, lo que conlleva a la emergencia de las economías regionales y locales. El neologismo *glocalización*, sintetiza la emergencia de los procesos de globalización y localización como partes de un mismo proceso.

Esta dinámica plantea una situación contradictoria en la cual el estado-nación, como modelo espacial de tipo jerárquico del fordismo caracterizado por un protagonismo de éste, comienza a diversificarse con la aparición de nuevas entidades multiescalares. Es por ello por lo que en el proceso de globalización emergen nuevas realidades locales y regionales.

La diversificación en la redistribución de competencias del Estado en detrimento de la escala regional y local, no se limita a una diversificación de los niveles de escala, sino por el contrario plantean la posibilidad de generar nuevas iniciativas endógenas que parten del

reconocimiento de diversos actores, nuevas formas de participación e intercambio para el fomento de las nuevas políticas territoriales. Es en este marco donde se sitúa la presente investigación.

## **2.5 Diversificación relacional de espacios políticos y formas de regulación**

Las transformaciones políticas y económicas que emergen en el proceso de globalización inciden en las capacidades de regulación nacional, y suscitan la emergencia del poder político de las instancias regionales y locales. Estas nuevas dinámicas en la actividad escalar de los Estados a favor de los espacios regionales y locales derivados de la reestructuración económica para la competitividad global han derivado en cambios en las formas de gobierno.

El análisis retrospectivo de las políticas de desarrollo territorial nos ha permitido identificar las transformaciones y cambios en el paradigma de articulación del papel del Estado en los procesos de desarrollo territorial. Tradicionalmente, el desarrollo ha sido concebido como un proceso de arriba abajo: desde el planteamiento liberal, que deposita su fe en el mercado y el estímulo del empresario mediante los incentivos e inversiones en formación, al keynesianismo, que confía en la redistribución de la renta y las políticas de bienestar para estimular la demanda de las regiones menos favorecidas. Ambos enfoques han compartido la idea, que las medidas políticas podían ser universalmente aplicadas, desde el gobierno central al conjunto de las regiones (desarrollo de arriba abajo).

En contraposición, surgen planteamientos que invierten el paradigma con un enfoque de *abajo arriba*, aspecto que conlleva a la irrupción de una perspectiva en la cual las entidades locales y regionales disponen de la capacidad de formular políticas autónomas para fortalecer las características locales. Por tanto, los gobiernos locales-regionales no son parte de una estrategia de desarrollo espacial superior, sino que se reconoce la importancia de la movilización del carácter endógeno de las políticas, a más largo plazo, basadas en una

pluralidad de actores, se reconoce en definitiva las bases colectivas y sociales del comportamiento económico (Amin, 1998).

El enfoque ascendente tiene como finalidad fomentar la toma de decisiones participativas (por parte de los actores locales) en todo lo relativo a las políticas de desarrollo, buscando la implicación de los actores e instituciones territoriales (Alburquerque et al., 2008).

Desde la perspectiva del desarrollo endógeno las nuevas políticas de desarrollo local y regional se orientan a reforzar las capacidades de desarrollo desde las realidades específicas de cada territorio para asegurar propuestas concretas de *innovación tecnológica y socio-institucional* adecuadas. Por tanto, se plantea la necesidad que las iniciativas de desarrollo local deben saber combinar tanto los recursos endógenos como los exógenos, e incorporarlos en estrategias de desarrollo que permitan generar efectos multiplicadores en términos de creación de nuevas actividades y empresas (Alburquerque, 2004).

Es decir, en detrimento de una concepción vertical del desarrollo en el que las políticas de desarrollo se planteaban a partir de una redistribución de recursos hacia las regiones menos favorecidas, la nueva estrategia plantea el fortalecimiento de las economías locales a partir de las ventajas comparativas derivadas de la localización y características específicas del territorio.

Así, las políticas del desarrollo local la forman un conjunto de iniciativas que surgen de la estrategia de los actores locales con el objetivo de hacer más competitivos a las regiones mediante la mejora de sus recursos y factores de atracción. Se combinan las inversiones e iniciativas de los actores locales y externos, impulsando la mejora del conocimiento y aprendizaje de las organizaciones, la interacción entre los actores que toman las decisiones de inversión en el territorio y la sinergia en las medidas (Sassone y Camacho, 2005).

Las dinámicas de desterritorialización y a la vez la localización produce las condiciones para recuperar el rol de los actores locales como tomadores de decisiones acerca de su destino. Si bien es cierto que las condiciones favorecen su nueva centralidad, el desafío se plantea en la construcción de nuevas formas de gobernanza local. Nos encontramos en un proceso en el que las jerarquías del gobierno se desmoronan para reaparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones. En ese marco los actores locales pasan a ser no ya un

eslabón de la cadena sino actores capaces de convertirse en actores políticos y económicos relevantes.

## **2.6 Consideraciones finales**

En el segundo capítulo partimos de la caracterización del proceso de globalización y sus implicaciones haciendo énfasis en la globalización económica y su impacto en los modelos de acumulación. La sistematización de los diferentes debates y posicionamientos relativos a la misma exceden el ámbito de la presente investigación, a pesar de ello hemos considerado de interés identificar los postulados más relevantes y las clasificaciones que pudieran derivarse.

En la actualidad emerge una nueva realidad para los territorios en el contexto de la globalización. Al margen de los matices entre los diferentes planteamientos a la hora de analizar la misma, se aprecia un nuevo marco de referencia de acumulación del sistema capitalista a favor de la escala regional y subestatal que facilitan nuevas dimensiones espaciales, al tiempo que posibilitan un mayor protagonismo a los territorios como entidades de desarrollo.

La complejidad de los procesos que derivan de la globalización limita la capacidad del Estado-Nación como marco de referencia. No obstante, si bien es cierta la creciente complejidad de las relaciones que derivan de la globalización, no es menos cierto que los Estados-Nación son un actor clave en el proceso de desregulación.

La variable espacio se presenta en el capítulo desde una perspectiva evolutiva y temporal. Precisamente frente a una interpretación homogénea del espacio en las teorías económicas clásicas (liberalismo, marxismo y keynesianismo) nos encontramos en medio de un proceso de diversificación de esta como elemento del proceso de acumulación.

Los territorios cuentan con recursos humanos, tecnológicos e institucionales que se convierten en su potencial de desarrollo en el contexto de la globalización. Como se ha

planteado a la hora de analizar las escalas en el modelo de acumulación actual, la relación espacio-tiempo se ha compactado por lo que las ventajas comparativas de los territorios se convierten en un valor agregado que determina la posibilidad de identificar estrategias de DE.

Por tanto, en la globalización han emergido con mayor relevancia dos escalas: la supraestatal y la local. La primera viene fortalecida por la cesión del poder del Estado a entidades suprarregionales. Por su parte, la escala local como generadora de nuevas dinámicas que pueden diferenciarse a partir de las particularidades productivas o institucionales que mejoran la competitividad de las economías.

La localización de las actividades económicas tiene relevancia en este proceso, sobre todo en lo referente a la innovación, entendida como una dinámica de construcción colectiva que será determinada por las características socioterritoriales de un determinado territorio. En este sentido, la escala local emerge con mayor fuerza ante la posibilidad de generar alternativas de desarrollo a partir de las ventajas comparativas y estrategias de colaboración.



## **CAPÍTULO 3. REVISIÓN DE LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO DESDE LA PERSPECTIVA ENDÓGENA DEL DESARROLLO**

---





### 3.1 Introducción

En el presente capítulo se analizan las principales características del desarrollo endógeno (DE) como un referente teórico a la hora de interpretar la cambiante y compleja realidad, y proponer medidas para el cambio socioeconómico. El DE integra el crecimiento de la producción en la organización social e institucional del territorio, adoptando una visión territorial y no funcional de los procesos de crecimiento y cambio estructural, ya que los mecanismos y las fuerzas del desarrollo actúan sinérgicamente y condicionan la dinámica económica (Stöhr y Taylor, 1981; Garofoli, 1994; Vázquez Barquero, 2007). De esta manera se plantea una visión más compleja de los procesos de acumulación de capital, lo que favorece una perspectiva que reconoce la complejidad de los procesos de acumulación, al identificar las políticas de desarrollo económico desde el territorio.

El DE enfatiza la importancia de la escala local, ámbito donde se pueden movilizar los recursos del territorio y consolidar la construcción de opciones endógenas. No obstante, no podemos entender las escalas como unidades fijas delimitadas por cuestiones administrativas, sino como espacios heterogéneos que son continuamente transformados por procesos locales y supralocales (regional, estatal, global). Esto es particularmente relevante para el caso de Panamá, ya que se trata de un país centralizado y un enclave estratégico de la economía global, por lo que la lectura de los procesos de DE debe hacerse entendiendo la interacción entre las diferentes escalas. Por ello, proponemos una interpretación de la escala local en términos dinámicos, a partir de los aportes de lo que se ha dado en llamar la nueva economía política de escalas (Smith, 1996); Jessop, 2001,2005; Swyngedouw, 1997; 2005; Brenner, 2003) abordados en el capítulo 2.

A nuestro entender el DE no constituye un corpus teórico unificado, sino que se trata de un enfoque orientado a la acción que incorpora elementos de diferentes teorías. Desde la perspectiva de la presente investigación entendemos la propuesta teórica del DE como una metateoría, una teoría de teorías que incorpora elementos a su vez de otras teorías. El DE enfatiza la importancia de la organización territorial de la producción tomando aportes de los

distritos industriales (Marshall, 1920; Becattini, 1992; Piore y Sabel, 1990), de los entornos innovadores (Camagni, 1991; Moulaert & Sekia, 2003), los sistemas nacionales de innovación (Freeman, 1995; Nelson, 1993; Lundvall, 1992), así como los aportes de Porter en lo relativo a los clústeres (Porter, 1991, 1998).

El presente capítulo se ha estructurado de manera que se pueda contar con una referencia de los diferentes aportes teóricos de los que se enriquece la perspectiva teórica del DE. Se ha tratado en todo momento de identificar los aportes más destacados desde la perspectiva del investigador, haciendo énfasis en los aspectos más determinantes de cada uno de los enfoques analizados, cuestión que evidencia la multidimensionalidad de la perspectiva endógena del desarrollo. La selección de los postulados teóricos elaborada para conformar el marco teórico de referencia ha sido selectiva, teniendo en cuenta los aportes que pueden ayudar a configurar una perspectiva teórica acorde a las particularidades del objeto de estudio.

La posibilidad de contar con una aproximación abierta en la actual coyuntura de interacción entre las diversas escalas y actores se convierte en un argumento sólido para establecer el DE como un enfoque de análisis teórico y metodológico apropiado para su aplicación al análisis del desarrollo territorial. Además, se caracteriza por tratarse de un enfoque orientado hacia la acción, manifestando en este sentido, la funcionalidad de la perspectiva endógena del desarrollo dada la capacidad de ésta de aplicarse a diferentes contextos socioeconómicos, institucionales y territoriales. Por ello, partimos de la base de resaltar la validez de esta para generar una estrategia de territorialización de las políticas públicas en Panamá.

Las alternativas que puedan plantearse en el marco de la investigación para el caso particular de Panamá parten de analizar una economía de enclave que ha generado una dinámica de desequilibrio territorial, dada la posición geoestratégica del país para el mundo. En este sentido, se plantea la necesidad de identificar nuevas estrategias territoriales que permitan aprovechar las ventajas comparativas de los territorios a partir de sus propias potencialidades a través de políticas de desarrollo basadas en una efectiva articulación de los sistemas productivos locales y un proceso de fortalecimiento institucional que incorpore la participación ciudadana como elemento clave para vincular el desarrollo con los territorios.

Dado el carácter abierto de las teorías del DE consideramos de interés incorporar de manera complementaria algunos aportes del DHL, sobre todo en lo concerniente a la dimensión normativa. El DE plantea herramientas para articular una estrategia de desarrollo a partir de los recursos del territorio, pero adolece de una interpretación de la finalidad del desarrollo. En este sentido el DHL se presenta como un planteamiento que incorpora la dimensión normativa como un aspecto diferenciador pero complementario al mismo tiempo, incluso el DHL utiliza aspectos teóricos y metodológicos del DE en su análisis para el marco general de las sociedades locales. Esto es particularmente relevante para una sociedad como la panameña debido a su heterogeneidad y a las dinámicas de desequilibrio territorial, lo que requiere incorporar propuestas de desarrollo desde su base territorial, así como la revisión de los valores del desarrollo y percibir el territorio de trabajo en su totalidad.

Tanto el enfoque del DE y el DHL se presentan como marcos teóricos abiertos, dada la importancia de generar una interacción entre las tradiciones teóricas y políticas, lo que permite impulsar espacios de acción pública que respetan las especificidades territoriales sobre la base del conocimiento mutuo y la coordinación.

### **3.2 Marco conceptual del desarrollo endógeno**

El DE se manifiesta como una interpretación que trata de analizar una realidad cada vez más compleja, que incluye en su haber diferentes visiones, con una misma lógica teórica que incorporan una aproximación territorial al desarrollo. En términos generales, el DE parte de la idea de que los territorios tienen una serie de recursos que no están siendo utilizados en todo su potencial y que, a partir de la movilización de éstos se puede articular un proceso de cambio estructural que mejore las condiciones de vida de los ciudadanos (Di Prieto, 2001; Tello, 2010). Se trata, por tanto, de una aproximación de abajo arriba, es decir, que parte del territorio y cuenta con la participación de los agentes sociales presentes en una localidad.

La perspectiva del DE está vinculada con el redescubrimiento de las particularidades locales para articular políticas de desarrollo autónomo. Se toman en consideración las singularidades

socioeconómicas, políticas y culturales de los territorios, lo que lleva a impulsar el desarrollo endógenamente, generado desde dentro del territorio, y que opera por medio del despliegue de potencialidades propias. La movilización de energías colectivas se sustenta en la generación de espacios públicos democráticos, que promueven a su vez identidades y comunidades que requieren articular sus iniciativas con el Estado (Alburquerque, 2016; Arocena, 2013; Brunet y Böcker, 2015; Manet, 2014; Tello, 2010; Vázquez Barquero, 2007).

A pesar de estas cuestiones generales, existen diversas visiones del DE conformadas a través de diferentes disciplinas. Es por ello por lo que consideramos de interés identificar cuáles son a nuestro entender los elementos más representativos de los aportes de cada una de ellas. Gallicchio (2004) y Garofoli (2009) consideran que prevalecen seis visiones para abordar el DE. Las mismas pueden visualizarse en la Tabla 1, ordenadas en función de la menos a la más relevante desde la perspectiva de nuestro análisis.

En la primera, cabe mencionar la noción del desarrollo centrado en utilizar el desarrollo local como un método de análisis, incorporando nuevos instrumentos como los sistemas geográficos de información. Esta visión muestra sus limitaciones al ceñirse a describir procesos que ocurren en localidades sin identificar acciones para promover el cambio.

La segunda visión del desarrollo, concebido como ordenamiento territorial, se sustenta en la percepción según la cual el territorio no está lo suficientemente ordenado para generar un nuevo modelo de desarrollo (Gallicchio, 2004), de lo que se desprende la necesidad de promover la mejora del ordenamiento urbano. Una de las limitaciones de esta visión es que el desarrollo aparece circunscrito a los aspectos de ordenamiento en el ámbito urbano.

La tercera visión, referente a la perspectiva neoliberal, restringe al mínimo la participación del Estado, promueve proyectos vinculados a estrategias de desarticulación de éste y un traslado de competencias difusas hacia los gobiernos locales. Predomina en este sentido una perspectiva de la descentralización para la modernización de la gestión pública. El planteamiento de devolver competencias a entidades locales, sin una correspondencia en términos de recursos públicos requeridos para impulsar políticas públicas locales y regionales pone de manifiesto una perspectiva limitada del desarrollo.

La cuarta visión, vinculada al municipalismo, otorga el lugar central al municipio como impulsor del desarrollo. Esta postura implica una transformación de las entidades locales, como meras prestadoras de servicios públicos, a responsables políticos del desarrollo.

En la quinta visión, se considera que el desarrollo local sería todo aquel a través del cual se fomenta la participación de los actores en la discusión de los asuntos de un determinado territorio. Desde este punto de vista se revaloriza el papel del territorio como el marco para impulsar estrategias de desarrollo y prevalece el enfoque de abajo arriba.

La sexta visión subraya la importancia de la dimensión productiva del desarrollo. Prima lo económico, mediante la promoción de las pequeñas y medianas empresas. Lo territorial se vincula con la competitividad de estas con una incidencia positiva en el desarrollo. Desde esta óptica quedan en un segundo plano los aspectos relacionados a la participación e impulso de políticas públicas para la generación de un mayor equilibrio entre los territorios.

En la Tabla 1 se sintetizan las diferentes visiones a las que hacemos referencia.

**Tabla 1 Diferentes visiones del desarrollo local.**

Forma de análisis social	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Visión neutra en la que el desarrollo local es una herramienta de análisis, no tanto como un instrumento de cambio social.</li> <li>✓ Empleo de Sistemas de Información Geográfica como herramientas descriptivas.</li> </ul>
Ordenamiento Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Vinculado a la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.</li> <li>✓ Se presupone que si el territorio no está ordenado no se puede generar desarrollo.</li> </ul>
La visión neoliberal	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fomentada por los organismos multilaterales de crédito.</li> <li>✓ Lógica de desarticulación del Estado.</li> <li>✓ Estrategia de debilitamiento del Estado.</li> </ul>
La visión municipalista	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Papel hegemónico del municipio en el desarrollo.</li> <li>✓ El logro del desarrollo vinculado a la existencia de buenas prácticas municipales.</li> </ul>

Desarrollo local como participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Visión participante.</li> <li>✓ Proceso de participación en el que concurren los actores del territorio.</li> <li>✓ Potencialidad del territorio.</li> </ul>
Desarrollo Económico Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dimensión económica del desarrollo.</li> <li>✓ Prioriza las PYMES como estrategia de desarrollo.</li> </ul>

**Fuente:** Gallicchio (2004)

Desde nuestra perspectiva rescatamos elementos de las diferentes visiones, entre las que podemos destacar. En primer lugar, de la visión municipalista, la relevancia que cobran las entidades locales como promotoras del desarrollo en los territorios. En segundo lugar, la visión del desarrollo local como participación que implica la incorporación de los actores en las dinámicas territoriales. Por último, la visión fundamental, aquella que hace referencia al desarrollo económico local, no solamente en su dimensión de crecimiento sino en la perspectiva de generación de empleo y la promoción económica de los territorios.

Para el caso específico de Panamá cabe mencionar la visión municipalista, sobre todo ante la necesidad de concretar los mecanismos que permitan asumir a las municipalidades decisiones en cuanto al desarrollo, ya que hasta la fecha no se ha descentralizado el manejo financiero y presupuestario. Consideramos, por tanto, la pertinencia de una descentralización de los recursos, a efectos de impulsar una estrategia de desarrollo territorial. En lo concerniente al desarrollo económico local como participación, visualizamos la preeminencia de la participación dada la necesidad de generar nuevas dinámicas para la inclusión de actores en las dinámicas territoriales. Por último, consideramos central la visión del desarrollo económico local, dado su carácter integral y el protagonismo de los actores en los territorios para promover nuevas oportunidades, a partir de una serie de instrumentos entre los que destacamos el fortalecimiento de las empresas locales, la atracción de nuevas inversiones, la diversificación productiva, la calidad de empleo y la mejora de las capacidades tributarias de las entidades locales que repercute a su vez en la calidad de los servicios públicos.

En nuestro análisis también incorporamos la dimensión político administrativa de la descentralización entendida como un proceso político orientado a la generación de funciones

desde la política territorial del desarrollo. Destacamos precisamente la necesidad de impulsar procesos de descentralización para dotar de una mayor autonomía, recursos y poder a las instituciones subnacionales. Consideramos la relación entre las dinámicas de descentralización política y administrativa como marco de referencia para el surgimiento de las iniciativas locales.

En este mismo sentido, para nosotros cobra relevancia la dimensión del capital social por la trascendencia que presenta a la hora de establecer las interacciones entre los actores que convergen en el territorio y que a partir de los mismos se generan estrategias de acción de las economías locales. La visión institucional del capital social nos permite visualizar el dinamismo de las redes comunitarias y sociedad civil con el entramado institucional. A nuestro entender, cobra importancia la interacción entre los actores institucionales y los actores sociales en los territorios a efectos de consolidar procesos de desarrollo desde los territorios. El capital social cobra relevancia como elemento clave para la articulación del desarrollo territorial que es un elemento indispensable para la generación de la acción colectiva de los actores locales.

La perspectiva de la gobernanza territorial es un marco de referencia en nuestro análisis, sobre todo a la hora de visualizar la irrupción de los modelos de administración pública más heterogéneos y multinivel que asociamos con las nuevas dinámicas territoriales. Nos parece relevante la innovación en las relaciones entre los actores sociales y la gobernanza que se caracteriza en una determinada sociedad. En este sentido, el enfoque de gobernanza territorial al que aludimos incorpora la acción colectiva por medio de diversos mecanismos formales e informales para facilitar la inclusión de redes de cooperación. En este contexto el Estado no será el único que tiene la autoridad para la formulación de las políticas públicas y la producción de bienes públicos, sino que se comparte estas funciones con el resto de los actores sociales y económicos.

Por todo lo expuesto hasta el momento, podemos afirmar que no existe una definición de desarrollo local, sino más bien se presenta como un proceso que implica la formación de nuevas instituciones, desarrollo de industrias alternativas, mayor cualificación de la mano de obra y la promoción de nuevas industrias. Es por ello por lo que cobra trascendencia el

conocimiento de los territorios para incorporar planteamientos que puedan adaptarse a sus particularidades y que permitan una interacción entre los factores endógenos y exógenos.

La heterogeneidad de perspectivas del DE manifiesta la existencia de múltiples visiones o interpretaciones, así como de las estrategias de desarrollo local, en ocasiones sustentadas en la multidisciplinariedad. Sin embargo, a pesar de las diversas definiciones de desarrollo local y estrategias para impulsarlo, el modelo ha surgido como resultado de un proyecto interdisciplinario de investigación académica y se ha consolidado a partir de la experiencia, difusión y buenas prácticas, pero no existe como un marco teórico claramente definido (Rodríguez-Pose, 2001).

*El desarrollo local no requiere someterse a ningún vínculo disciplinario en particular; va más allá de los confines disciplinarios, pues el desarrollo local puede definirse de manera ecléctica respecto de la actual división del saber científico y, con el tiempo, formar una nueva disciplina. Su debilidad se debe a que no posee un estatus teórico reconocido; está a la merced de quien lo usa, por consiguiente, cada usuario puede dotarlo de su propia inclinación disciplinaria (si se trata de un académico) o bien de su propia inclinación política (si se trata de un operador) (Sforzi, 2005).*

A pesar de ello, el desarrollo local trasciende el interés de lo académico y manifiesta el interés de lo político dado el nivel de difusión de este en diferentes países. El punto focal de atención se centra en las políticas de desarrollo y en la identificación de buenas prácticas más que en la confirmación de un corpus teórico de integración.

Una de las especificidades del modelo de desarrollo económico local son las formas de organización de la producción que permiten el uso flexible de recursos locales y empresariales, facilitando utilizar las economías externas de escala que permanecen ocultas y reducir los costos de transacción. Lo verdaderamente relevante es tomar en cuenta que existen diferentes rutas dentro del proceso evolutivo de la economía y de la sociedad, de esta manera el uso del potencial del desarrollo existente en un territorio puede permitir canalizar una vía de desarrollo propio de una comunidad local (Vázquez Barquero, 2005).

Las diversas visiones a las que hemos hecho referencia convergen en la importancia de incorporar una serie de perspectivas para impulsar el desarrollo económico de un territorio,



entre las que podemos destacar: la dimensión espacial, la identificación de las potencialidades productivas, el análisis del tejido empresarial, la integración de las redes de las empresas, la participación y el diálogo social, así como la articulación de los procesos de coordinación institucional (Vázquez Barquero, 2007).

Desde el ángulo del DE los territorios cuentan con una serie de recursos, económicos, culturales, institucionales y humanos, así como de economías de escala que no están explotados y que se proyectan como un potencial de desarrollo (Vázquez, Barquero, 2007). Estos se caracterizan por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial, recursos naturales e infraestructura, un sistema político y una tradición cultural, elementos sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local.

En la concepción del DE el territorio no es un mero soporte físico de objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social. Incluye, por tanto, la importancia de la configuración histórica de concentración de las actividades industriales del distrito industrial concede relevancia al encadenamiento productivo y las ventajas derivadas de la interacción de la densidad de las actividades económicas. Sin embargo, incorpora al mismo tiempo una perspectiva territorial más amplia que las teorías que la anteceden y vincula el sistema de relaciones económicas del país en función de su especificidad territorial y de su identidad económica, política, social y cultural. Irrumpe, por tanto, la dimensión territorial del desarrollo económico en el que la noción de las economías externas locales se vincula a aspectos como la cultura emprendedora, la asociatividad y el capital social. Lo relevante es que el bienestar local requerirá de un sistema productivo capaz de generar economías de escala mediante la articulación de dos factores, la disponibilidad de recursos y la introducción de innovaciones (Aghón et al., 2001).

Desde esta posición se plantea que una determinada comunidad, por iniciativa propia, tenga la capacidad de identificar nuevas alternativas que le permitan, a través de sus recursos, encontrar soluciones a sus problemas. Se dimensiona la capacidad de los actores locales, mediante sus iniciativas y la participación en la gestión de las políticas públicas, a contribuir al desarrollo mediante nuevas dinámicas productivas de un determinado territorio. Se fortalece, por tanto, el planteamiento del desarrollo de abajo hacia arriba, que permite

movilizar recursos y capacidades existentes en el territorio, conducentes al progreso económico, siempre y cuando los actores territoriales interactúen entre sí y lleven a cabo sus iniciativas de forma coordinada (Stöhr y Taylor, 1981).

La heterogeneidad de perspectivas que orientan la concepción del desarrollo hace necesario considerar una aproximación conceptual al mismo. Esta diversidad de consideraciones incorpora enfoques teóricos sobre el desarrollo, ideologizaciones, hasta estrategias de desarrollo asumidas por las regiones que sustentan modelos particulares de desarrollo (Cárdenas, 2002).

La interpretación del desarrollo desde la perspectiva endógena es una visión territorial fundamentada en la concepción que cada comunidad local se ha ido constituyendo históricamente en función de las interacciones y vínculos de diferentes grupos sociales, así como de la construcción de una identidad y una cultura que las diferencia de otras (Massey, 1984). El territorio se concibe como un entramado de intereses de una determinada comunidad, lo que permite presentarlo como un agente de desarrollo, siempre que sea posible mantener y desarrollar la integridad y los intereses territoriales en los procesos de crecimiento y cambio estructural.

Por lo tanto, el enfoque del DE otorga un papel importante a las empresas, las organizaciones, las instituciones locales y a la sociedad civil, en los procesos de cambio estructural. Incorpora una aproximación de abajo hacia arriba, perspectiva desde la que se plantea que los actores locales, públicos y privados, son los protagonistas de las acciones de inversión y control de los procesos (Stöhr y Taylor, 1981).

En este sentido, contrasta con la visión tradicional de arriba abajo (Tabla 2). En primer lugar, mientras que en los enfoques de arriba abajo las tomas de decisiones de dónde se enfatizarían las estrategias del desarrollo recae en las instancias del gobierno central, las estrategias de DE sustentan el fomento del desarrollo a base de utilizar el potencial económico y la ventaja particular de cada territorio.

En segundo lugar, en las políticas tradicionales la toma de decisiones se llevaba a cabo a través de los ministerios y las entidades centrales, mientras que por el contrario en el caso de las estrategias endógenas implica un protagonismo de las entidades locales como

articuladoras de espacios de coordinación. La intervención de los actores en las estrategias endógenas requiere una mayor coordinación vertical y horizontal por parte de todos los actores involucrados. La coordinación vertical hace referencia a la sincronización entre los diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales y supranacionales o internacionales). La coordinación horizontal supone la coordinación de los actores públicos y privados en aspectos relacionales con las problemáticas del desarrollo (Rodríguez-Pose, 2001).

La tercera diferencia se centra en el tipo de planteamiento frente al desarrollo. Las políticas tradicionales toman un enfoque sectorial, mientras que el enfoque endógeno adopta un planteamiento territorial como modo de alcanzar el desarrollo. Por ello, en el caso del enfoque del DE el diagnóstico de las condiciones económicas, sociales e institucionales particulares a cada territorio y la identificación del potencial del desarrollo económico local son las bases sobre las que se construyen las estrategias de desarrollo.

Como una de las últimas diferencias identificadas, resaltamos que ambos enfoques se diferencian por su manera de atraer actividad económica. Para el caso del enfoque tradicional las actividades económicas se atraen mediante ayudas financieras, incentivos y subsidios, en el enfoque endógeno se concentra en la mejora de las condiciones básicas del desarrollo y la atracción de mayor actividad económica.

**Tabla 2 Principales diferencias entre las políticas tradicionales y los enfoques de desarrollo económico local.**

Políticas tradicionales de desarrollo	Enfoque desarrollo económico local
1. En el enfoque de arriba abajo las decisiones en qué áreas se necesita intervenir se toman desde el centro.	1. Promoción del desarrollo en los territorios con la iniciativa del enfoque de abajo arriba.
2. Gestión del desarrollo desde la administración central.	2. Gestión descentralizada, coordinación vertical entre los diferentes niveles de gobierno y coordinación horizontal entre organismos públicos y privados.
3. Enfoque sectorial para el desarrollo.	3. Enfoque territorial para el desarrollo (medio).
4. El desarrollo basado en grandes proyectos industriales.	4. Aprovechamiento del potencial de desarrollo de cada área, para fomentar un ajuste progresivo del sistema económico local a los cambios del entorno económico.
5. Las ayudas financieras, incentivos y subsidios como principales elementos de atracción de la actividad económica.	5. Provisión de las condiciones clave para el desarrollo de la actividad económica.

**Fuente:** Rodríguez Pose (2001)

Un aspecto final del marco conceptual del DE hace referencia a los ejes entorno a los que se articulan las estrategias: la gobernanza, el desarrollo económico local y el empleo y, por último, la construcción de capital social.

La gobernanza local favorece los procesos de participación y sitúa el poder al alcance de los ciudadanos. En nuestro contexto de análisis cobra especial relevancia la necesidad de aproximar a la ciudadanía a los tomadores de decisiones para fortalecer la participación

ciudadana como estrategia clave para reducir la corrupción y consolidar la gobernabilidad democrática. Esta reestructuración de las formas de gobernar se aborda en nuevos contextos de complejidad que implican gobernar a través de redes en detrimento de las jerarquías y generar nuevas formas de relacionamiento.

En lo referente al desarrollo económico local y el empleo, implica que debe incorporar no solo la dimensión de crecimiento, sino las estrategias de generación de empleo y trabajo con garantías sociales y de derechos. Los instrumentos para impulsar esta estrategia son el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, la diversificación de la estructura productiva y el mejoramiento de los recursos humanos en los territorios a través de proyectos de fortalecimiento de capacidades técnicas. Estas iniciativas tendrán un impacto en las economías locales, que permitirá un incremento de los ingresos y la mejora del empleo, de su calidad y de la productividad, así como una mayor capacidad tributaria de las entidades locales.

Por último, exponemos la relevancia de construir capital social como proceso paralelo a los dos anteriores ya que juega un papel clave como articulador y orientador del DE. Tomamos como referencia el capital social, entendido como normas, redes y organizaciones con las que la gente accede al poder y los recursos a través de los cuales se toman decisiones colectivas y formulan políticas. Por tanto, los aspectos fundamentales del capital social giran en torno a la coordinación y la cooperación de los miembros de la asociación de la comunidad.

Estas estrategias requieren articularse con procesos nacionales de desarrollo que incorporen acciones que vinculen la gobernanza multinivel, el desarrollo económico local y la construcción de capital social.

### **3.3 Elementos del desarrollo endógeno**

Los procesos de desarrollo territorial plantean entre sus objetivos primordiales la transformación de los sistemas productivos locales, el incremento de la producción, la generación de empleo y por ende la mejora de la calidad de vida de la población. Para ello es

relevante tener presente las modalidades del diseño institucional, así como los modelos de gestión pública que permiten propiciar políticas de desarrollo productivo orientados a la transformación de los sistemas productivos locales de las empresas en un clima que favorezca la competitividad.

A lo largo de la década de los 90, se comenzó a proyectar en Latinoamérica un enfoque novedoso en las políticas de desarrollo productivo y fomento de las pequeñas empresas, planteamiento asociado con los objetivos de mejorar las capacidades competitivas de los sistemas productivos locales. El enfoque productivo que emerge con una perspectiva local presenta una serie de ventajas. En primer lugar, se encuentra orientado más de cerca a la demanda de las empresas, así como a una mayor proximidad a los clientes. En segundo lugar, puede estar dirigido hacia los sistemas locales de empresas, lo que genera beneficios derivados de la aglomeración, estimula los procesos de aprendizaje por la interacción y propicia de esta manera la innovación de las actividades económicas.

A efectos de lograr los objetivos planteados mediante el DE, se requiere por una parte de una institucionalidad subnacional descentralizada, junto a un proceso activo de planificación estratégica del desarrollo productivo territorial, que permita identificar prioridades y articule objetivos comunes a través de los mecanismos disponibles. La plena operación de un sistema de fomento productivo descentralizado permitiría aprovechar los instrumentos de productividad potenciales de los territorios, impactando sobre la tasa agregada de crecimiento nacional en un clima de mayor competitividad (Silva Lira, 2005).

En nuestro planteamiento partimos de la base que, para poder desarrollar las capacidades competitivas, es importante articular espacios para la asociación de las pequeñas empresas y contar con el apoyo de las entidades públicas que permitan compensar los fallos de mercado generalmente asociados a la imperfección de los mercados de capital (financiamiento, crédito), capacitación e innovación tecnológica.

El apoyo a la pequeña empresa se convierte de esta forma en un elemento transversal requerido para mejorar la competitividad de los sistemas locales. En este sentido, destacamos la asociatividad empresarial, la articulación público-privada, y la generación de conocimiento a través de la interacción entre las empresas. Se incorpora, por tanto, una concepción del

territorio como una base cultural de sistemas de empresas que desarrollan capacidades competitivas generando sinergias con el entorno (Manet, 2014).

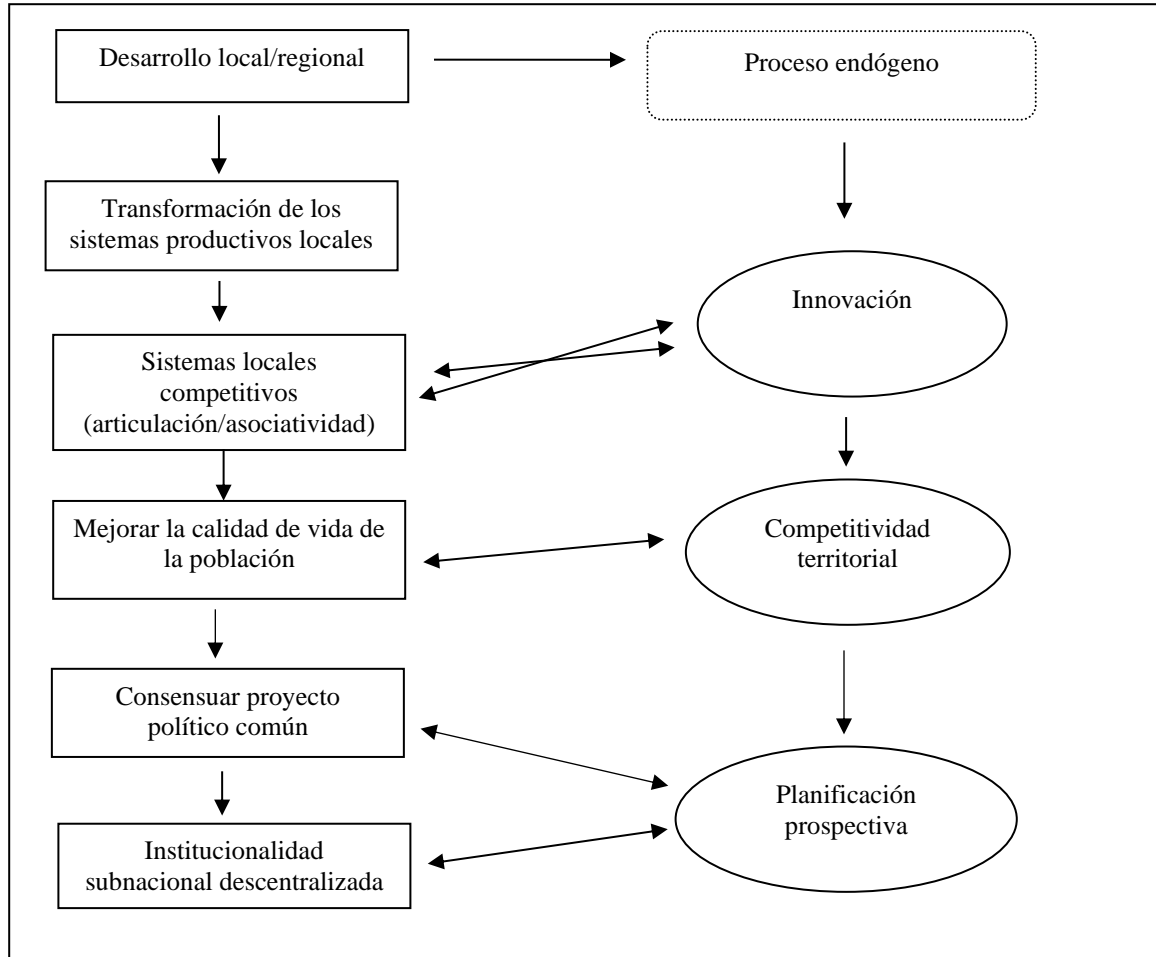
En la Figura 1 que sigue se plantea que el DE procura aprovechar las potencialidades propias, en diversas áreas, naturales, humanas, institucionales y organizacionales, con el objetivo de transformar los sistemas productivos locales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

El elemento detonador del DE parte de la base de potenciar el desarrollo económico del territorio a partir de la mejora en los sistemas productivos locales que repercute a su vez en la generación de empleo local que trasciende a una mejora de las condiciones de vida de la población. La competitividad de los sistemas productivos locales se fundamenta a partir del impulso a nuevas redes asociativas de productores/as, lo que genera identidad y fortalece las capacidades territoriales. Para ello es importante consensuar un proyecto político en torno a unos valores que fomenten la participación social, lo que produce los mecanismos de reproducción social que complementan y proyectan las mejoras en los sistemas productivos locales.

Uno de los componentes que cobran relevancia en los procesos de DE es la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de las entidades subnacionales, para dotar de un soporte a las iniciativas que permitan dar sostenibilidad a las estrategias que se identifiquen en un determinado territorio.

El proceso endógeno se plantea a través de la articulación de la innovación como un elemento clave para mejorar la competitividad de los sistemas productivos locales, lo que requiere de la existencia de proyectos políticos consensuados entre los actores del territorio para compartir una visión común de las áreas estratégicas (Madoery, 2008). En este sentido, se manifiesta la relevancia de compartir una visión pública- privada de las áreas de intervención, a través de una planificación prospectiva. En la Figura 1 se puede apreciar una síntesis de la conceptualización de los procesos de DE.

**Figura 1 Síntesis de la conceptualización de los procesos de DE.**



**Fuente:** Silva Lira (2007).

Por otra parte, la revisión de la amplia literatura relativa al DE nos lleva a identificar una serie de elementos comunes a los procesos de desarrollo local que requieren integrarse de forma equilibrada, se ajusten a un espacio, e interactúen entre sí. En la Tabla 3 se sintetizan los elementos que a nuestro entender son más relevantes a la hora de caracterizar el desarrollo local.

La escala local es un elemento clave para los procesos que se van configurando en las iniciativas de DE. Se enfatiza en la escala local/regional a la hora de abordar la acumulación y el cambio estructural, ya que es en esta escala donde se movilizan los recursos del territorio que se constituyen en el potencial de desarrollo. Identificamos lo local con una determinada estructura productiva, mercado de trabajo, empresariado local, recursos naturales, estructura



social y política, tradición y cultura, elementos sobre los cuales puede articularse el desarrollo económico local. En palabras de Vázquez Barquero (2005):

*Las medidas a adoptar, según esta nueva concepción del desarrollo que valoriza lo local, tienen su punto principal de referencia en el territorio, en el potencial endógeno, en la cercanía a los problemas, y en la movilización, la cooperación y la solidaridad. El desarrollo endógeno se convierte de este modo en uno de los factores que definen el desarrollo local. Por un lado, los emprendedores locales utilizan productivamente el potencial local para conseguir que sus productos sean competitivos, y por otro, las instituciones y los valores socioculturales locales se convierten en la base de los procesos de desarrollo.*

Al mismo tiempo la escala local se presenta como heterogénea y cuenta con iniciativa propia para emprender proyectos que le permitan iniciar la senda del desarrollo o continuar en ella. Desde esta perspectiva, no se entiende como una unidad espacial fija, sino que es moldeada por procesos a diferentes escalas. La globalización transforma el papel de las escalas y en el caso específico de la escala local, se aprecia una multiplicidad de dinámicas que llevan no sólo a una diversificación de ésta, sino al mismo tiempo una mayor relevancia.

El componente endógeno plantea que las propuestas parten de los recursos propios de la comunidad en los que se incluye el principio de autogestión. Se identifica una senda de desarrollo auto sostenido, de carácter endógeno al argumentar que los factores, que contribuyen al proceso de acumulación de capital, generan economías, externas e internas de escala, que implican una reducción de los costes generales y de transacción y contribuyen a la diversificación de las economías. La teoría del DE reconoce, por lo tanto, la existencia de rendimientos crecientes de los factores acumulables y el papel de los actores económicos, privados y públicos, en las decisiones de inversión y localización.

El enfoque de abajo arriba cobra relevancia por medio de la activación de iniciativas que incorporan a las comunidades como detonadores de procesos de cambio. Esta perspectiva prioriza un modelo de gestión horizontal y multidimensional que permite un aprovechamiento de los recursos que se gestionan y a su vez hacen partícipe a los actores del

territorio de las iniciativas que se propongan, incidiendo no sólo en el proceso detonante de las iniciativas sino permitiendo una mayor sostenibilidad en los procesos de gestión territorial dada la participación comunitaria en las mismas.

La innovación, ya que incide en la generación de conocimiento a partir del tejido productivo y social, permite impulsar iniciativas para mejorar las dinámicas productivas. Asociado a la misma, aparece el enfoque sistémico que hace referencia a la interacción de los diferentes sectores que integran el sistema social y físico de la comunidad que permite evaluar la interdependencia entre el tejido productivo de una economía a nivel local, regional, nacional y global. Se reconoce una estructura social, económica, cultural e institucional con diversidad de actores, tangibles e intangibles, que generan diferentes niveles de interacción en el ámbito regional, nacional e internacional (Materán & Bustillo, 2017).

El elemento concertado de los procesos de DE señala la importancia de conservar estrategias comunes entre los actores locales, incorporando a los mismos la negociación como parte de los procesos en los que prima una interacción horizontal. Esta perspectiva favorece la generación de puntos de encuentro entre diversas visiones existentes en un territorio que permiten convertirse en un detonante de nuevas iniciativas y al mismo tiempo, consolida procesos de sostenibilidad de estas ya que los diferentes actores son parte activa.

Por último, destacamos el componente prospectivo del DE que sugiere la necesidad de disponer de escenarios alternativos que pueden darse ante una determinada situación, lo que permite vislumbrar diferentes alternativas. Es por ello por lo que consideramos su carácter estratégico a la hora de identificar los puntos críticos para el desarrollo y las alternativas que pueden contar con una mayor repercusión para el fomento de opciones de desarrollo sostenible en un determinado territorio.

**Tabla 3 Principales elementos caracterizadores del desarrollo local.**

Elemento	Descripción
Escala local	Escala donde se movilizan los recursos del territorio que se constituyen en el potencial de desarrollo.
Endógeno	Propuestas que parte de los recursos propios de la comunidad e incluye el principio de autogestión.
De abajo hacia arriba	Las comunidades locales activan los procesos a través de la movilización de los agentes locales.
Innovador	Capacidad de reacción frente a los factores externos.
Sistémico	Afecta al conjunto de sectores y aspectos que integran el sistema social y físico de la comunidad.
Concertado	Negociación permanente entre los actores implicados.
Multidimensional e integrador	Integración horizontal de las localidades.
Sostenible	Se incorporan criterios de racionalidad en el uso de recursos.
Prospectivo	Se incorporan diferentes escenarios para plantear alternativas acordes con las necesidades que se puedan presentar.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Gioacchico, 2009; Vázquez-Barquero, 2005; Gallicchio 2010; Albuquerque, 2003.

El espectro de los recursos locales es amplio y diverso, siendo todos importantes para los procesos de DE entre los que destacamos, los recursos físicos, tecnológicos, financieros, humanos y socioculturales. La existencia de estos en una determinada área no es una condición suficiente para asignar procesos de desarrollo, ya que para ello deben ser utilizados de forma adecuada, deben estar orientados en función a una estrategia de desarrollo económico local, coherente, planificado y con criterios de sostenibilidad (Albuquerque, 2004).

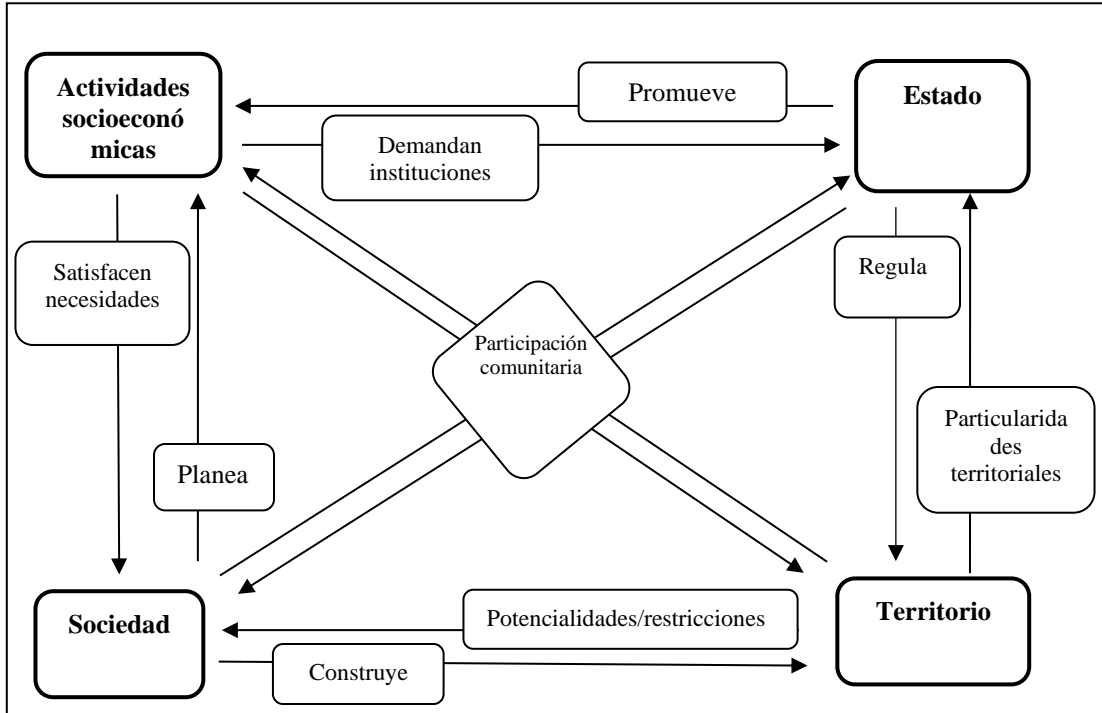
Desde este punto de vista, todos los territorios disponen de recursos, que constituyen un potencial de desarrollo. Como apuntábamos con anterioridad, es importante por ello contar

con diagnósticos de las potencialidades territoriales para gestionar y articular posibles estrategias de desarrollo local (Vázquez Barquero, 2009).

En nuestro planteamiento adquiere especial relevancia la participación ciudadana, ya que permite la retroalimentación de los procesos que se desarrollan en el territorio, incorporando una perspectiva evolutiva de las acciones que están en constante transformación adaptadas a las especificidades territoriales (Boisier, 2015). La misma juega un papel de articulación entre las visiones de los diferentes actores territoriales a partir de los recursos disponibles. La interrelación de los actores públicos y privados alrededor de un proyecto común es donde se generan las sinergias necesarias para concretar las estrategias de DE.

En la Figura 2, se aprecia de forma sintética el papel de la participación comunitaria como un activo estratégico que cumple una función clave en la interacción de los actores que convergen en el territorio. A partir de las particularidades territoriales se regulan las iniciativas para la promoción de las actividades socioeconómicas que tienen por objeto dar respuesta a la satisfacción de las necesidades de una sociedad determinada. Esta interacción, en la que destaca el papel de la participación ciudadana, permite consolidar las estrategias de DE.

**Figura 2 Centralidad de la participación ciudadana en las estrategias de desarrollo endógeno.**



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, el Estado a través de sus niveles político-administrativos regula el uso y aprovechamiento de los recursos y tiene un carácter promotor y articulador de los procesos socioeconómicos en el territorio. El papel de las administraciones públicas desde la perspectiva del DE promueve y controla las actividades socioeconómicas, al tiempo que trata de articular las demandas derivadas de las mismas. Intentan satisfacer las necesidades y definen los roles. En definitiva, las actividades socioeconómicas surgen de las demandas de las necesidades concretas de una sociedad determinada que construye y aprovecha las ventajas de su territorio para articular estrategias de desarrollo endógeno.

Como planteábamos anteriormente será la participación ciudadana la que concilie las visiones, las demandas de las instituciones políticas y la que configure las interacciones y potencialidades de un determinado territorio.

### **3.4 Desarrollo endógeno como metateoría: una revisión de las principales contribuciones teóricas que lo conforman**

El DE cobra trascendencia en nuestra investigación como una teoría de teorías, dada la multiplicidad de enfoques que lo han ido enriqueciendo en diferentes períodos hasta nuestros días. Es por ello, por lo que nos ha parecido oportuno llevar a cabo una síntesis de las diferentes teorías rescatando los principales enfoques a partir de su contribución al DE.

En este sentido, exponemos su carácter multidimensional, destacando la importancia de la utilización eficiente del potencial económico intrínseco de los territorios, el papel como agente de transformación social, y por último el carácter estratégico del enfoque de abajo arriba como transversal a la hora de reestructurar el sistema económico y ajustar el modelo institucional y social de los territorios.

Nuestro recorrido comienza por los distritos industriales a partir de los cuáles se enfatiza en la interrelación de las unidades de producción para mejorar la productividad de las empresas. Posteriormente destacamos la producción flexible, posición que plantea el vínculo de la innovación y la relación entre las formas organizacionales y las tecnologías que adquieren formas específicas en diferentes contextos sociales. En nuestra síntesis cobra relevancia el giro institucional que propicia la literatura de los distritos industriales, a partir del cual las acciones económicas se visualizan como el resultado de procesos colectivos, mediados por las instituciones.

A continuación, tomamos en consideración la importancia del conocimiento y la innovación, se identifican nuevas teorías que destacan la generación de los procesos de innovación a partir de la retroalimentación entre diferentes actividades productivas. En este sentido, hacemos alusión al enfoque del Sistema Nacional de Innovación (SIN) enfatizando en el aprendizaje interactivo y, por otra parte, los Sistemas Regionales de Innovación (SRI) a partir de los cuales se menciona la necesidad de construir alternativas adoptadas a las particularidades territoriales.

En la década de los 90 la mención a los clústeres es clave, ya que ponen de manifiesto la importancia de los conglomerados para incrementar la competitividad, la colaboración y los vínculos informales entre empresas e instituciones en espacios geográficos determinados.

En nuestra síntesis, destacamos la óptica territorial de la CEPAL donde se esboza la necesidad de fomentar la transformación productiva y el crecimiento con equidad. Este posicionamiento llevó a contemplar el progreso técnico como un elemento de combate a la pobreza en la región. Esta postura de análisis sitúa al ámbito territorial en un lugar estratégico a la hora de generar capacidades para la competitividad. Al mismo tiempo, el territorio se presenta como un agente de transformación social a partir de la interacción entre tecnología, competitividad y equidad. Las propuestas más recientes de la CEPAL mencionan la articulación de las agendas públicas y privadas para la concreción de los objetivos de desarrollo que requieren de una mayor interconectividad entre innovación, instituciones y procesos.

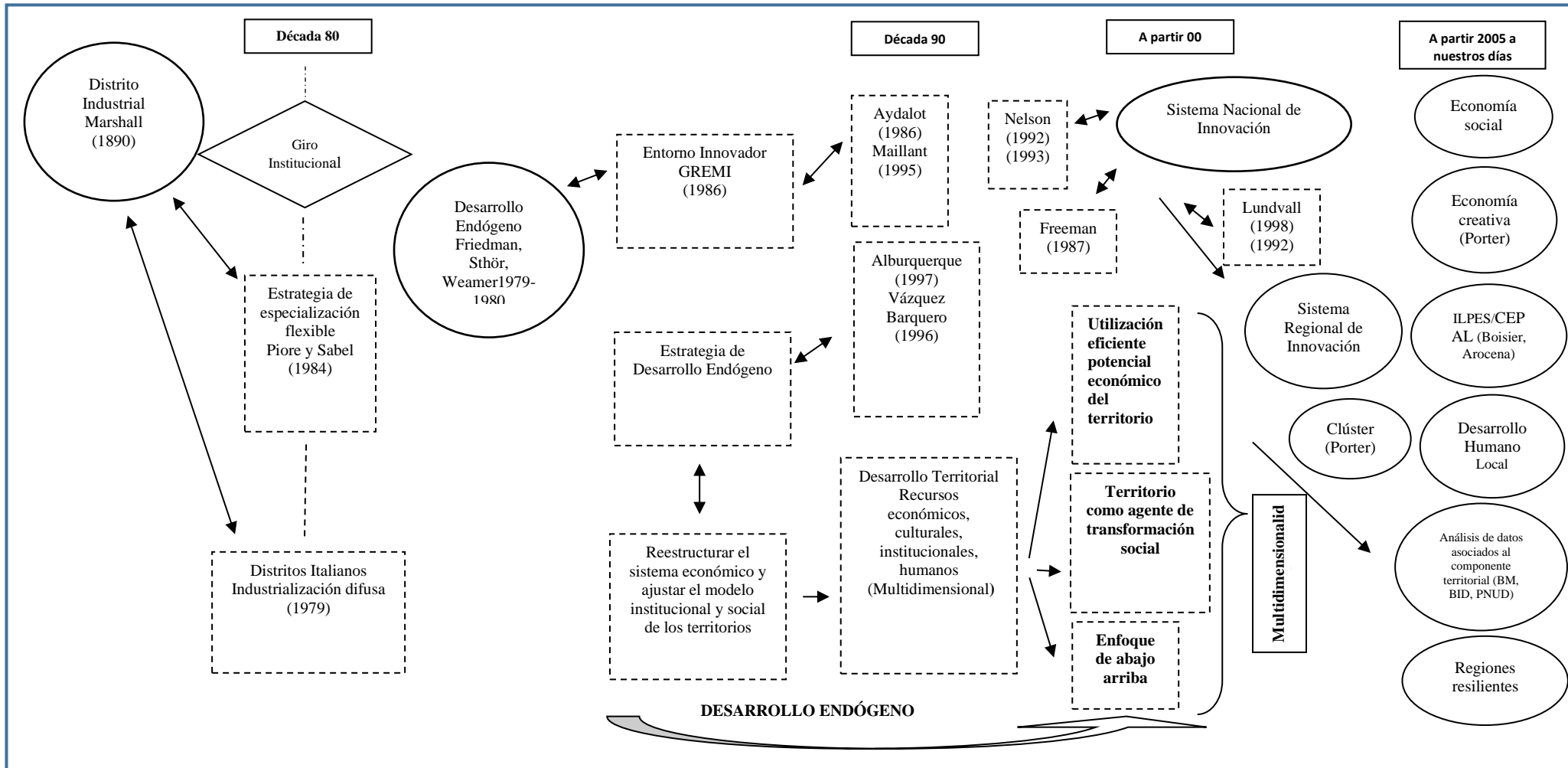
A partir de la primera década del siglo XXI identificamos una serie de aportes que vienen a realizar contribuciones a la propuesta del DE. A nuestro entender, los mismos van desde aquellos que se realizan desde la economía social, basados en la importancia de la participación social en los procesos de desarrollo y el enfoque de participación de abajo arriba. En lo referente a la economía creativa destacamos por una parte la incidencia que se concede a la creatividad y la innovación como claves para impulsar el desarrollo territorial. Asimismo, nos parece relevante la referencia a las regiones resilientes por la capacidad de los territorios de adaptarse a los cambios, se incorpora una perspectiva evolutiva de los sistemas socioeconómicos y la posibilidad de generar nuevas alternativas. Se destaca la capacidad de las regiones que aprenden a partir de los cambios para adaptarse a la nueva realidad.

Finalmente, del DHL destacamos su dimensión normativa, así como la necesidad de empoderar a las comunidades para acceder a un mayor control de los mecanismos que definen sus condiciones de desarrollo. Entre los principales aportes del DHL al DE destacamos la (SH), el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas, y el capital social.

En la Figura 3 se sintetiza la evolución de los diferentes aportes teóricos tomando en consideración una referencia cronológica hasta nuestros días, a efectos de disponer de una referencia temporal.



Figura 3 Evolución de la visión endógena del desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

### **3.4.1 Antecedentes: Marshall, distritos industriales y especialización flexible**

A partir de la obra de Marshall (1890) *The principles of economics*, se identifican las condiciones institucionales de los distritos industriales en su rol de promoción de la competitividad. Los mismos, se conciben como concentraciones de sectores especializados a una localidad específica. Se identifican como una comunidad estable con una identidad cultural local muy fuerte y que poseen una experiencia industrial arraigada. Se plasman como un tejido socioeconómico, en el que las fuerzas sociales cooperan con las económicas, y las interrelaciones de proximidad son la base de la difusión de los conocimientos.

Desde diversos enfoques se ha señalado el potencial de esta forma de organización territorial de la producción en diferentes contextos geográficos e institucionales, desde la “Tercera Italia” a otras experiencias en Latinoamérica. Entre éstas, destacamos León, Guanajuato e Hidalgo asociadas al sector textil en México, en Argentina los casos de Rafaela y en Buenos Aires iniciativas en el sector de maquinaria agrícola. En el caso de Panamá, además de la región interoceánica donde se concentra el mayor número de empresas vinculadas al sector servicios, identificamos una serie de territorios con un potencial para el desarrollo de iniciativas productivas tomando como referencia aspectos como la organización territorial y los procesos de producción, destacando la región de Chiriquí con una concentración de la industria manufacturera, así como las actividades agroindustriales de las provincias de Coclé y Herrera.

La interrelación entre las unidades de producción mejora la productividad de las empresas ya que se establecen vínculos virtuosos, siendo este uno de los aspectos que se destacan en los distritos industriales, los procesos de desarrollo industrial en el Sur de Europa (Becattini, 1979; Garofoli, 1983) y en el caso de la producción flexible de Piore y Sabel (1984) a través de la adaptación de la producción a los entornos productivos. Estos antecedentes se complementan a la hora de focalizar la trascendencia del DE en su lugar, a través del impacto que tiene la calidad de las unidades productivas y su interacción convirtiéndose en un elemento vertebral del mismo.

Por otra parte, Becattini (1979) y Garofoli (1983) identifican diferentes fases del proceso productivo cuestionando las estructuras jerarquizadas, aspecto que implica un cambio a favor de nuevas formas de innovación. Incorporan elementos como la confianza a la hora de articular la interacción entre los actores y la mejora continua de los procesos de producción a partir de nuevos nexos que fomentan la innovación.

En esta misma línea, Piore y Sabel (1984), a partir de la producción flexible, vinculan la innovación a la relación entre las formas organizacionales y las tecnologías que adquieren formas específicas en diferentes contextos espaciales.

Por tanto, el elemento en el que convergen estas teorías es en el papel de los territorios en la generación de las capacidades endógenas, en una primera instancia en los distritos industriales a partir de la concentración de las empresas en áreas especiales. Posteriormente con una mayor incidencia en la interacción de los actores socioterritoriales, a partir de los cuales se impulsa una integración económica que genera mayor dinamismo e interacción territorial. También destaca una concepción más amplia de la innovación, entendida como nuevos mecanismos de interacción en los que se prima una visión de desarrollo desde abajo.

Otro aspecto importante es el papel de las instituciones como elemento central del desarrollo. Si bien en la literatura sobre los distritos industriales ya está presente la relevancia de las instituciones, es a partir de la década de los 80 cuando se produce un giro institucional al subrayar el papel de las instituciones a la hora de explicar el potencial de las localidades y regiones en un contexto de creciente internacionalización (Amin, 2001; Jessop, 2001).

Desde esta visión la economía no se plantea como una suma de actores guiados por el principio de racionalidad. Por el contrario, las acciones económicas son resultado de procesos colectivos, mediados por las instituciones en cuanto a los mecanismos y regulaciones que articulan la interacción entre los agentes económicos. La mayoría de estos aportes entienden desde una concepción amplia las instituciones, que abarca no sólo las organizaciones que agrupan intereses colectivos, sino que también incluyen mecanismos formales, como leyes y regulaciones, e informales como hábitos, códigos de conducta y culturas organizacionales (Amin, 2001). Esta interpretación abierta de las instituciones supone un aporte relevante al

DE, al señalar la importancia de los elementos tácitos e informales en los sistemas productivos locales.

### **3.4.2 La innovación como elemento fundamental: entornos innovadores, sistemas de innovación**

Además de los aportes teóricos que señalan la importancia de la organización territorial de la producción y los aspectos sociales e institucionales, la generación del nuevo conocimiento y la innovación son otros dos factores relevantes. Una primera teoría es la del entorno innovador (Aydalot, 1985) que complementa los aportes de la trascendencia de la organización territorial de la producción. Se trata de una aproximación territorial a los procesos de aprendizaje según la cual la innovación local estará en función de las relaciones complejas entre las redes sociales de un territorio (Camagni, 1991).

Desde el punto de vista del entorno innovador se supera el posicionamiento de vincular el desarrollo a la concentración de las actividades en un determinado lugar, más bien lo visualizan como la interacción de actores que puede darse a través de la interrelación difusa de entornos urbanos en dimensiones diferentes.

Otro enfoque que ha contribuido de manera notable a la dimensión espacial del aprendizaje y la innovación es el de los sistemas de innovación, síntesis que se ha aplicado para resaltar el carácter sistémico de estos procesos a diferentes escalas. El enfoque sistémico supone la superación del enfoque lineal del proceso de innovación y se centra en los enlaces entre los elementos de un sistema de innovación que estaría constituido por un conjunto de instituciones y agentes que crean o difunden conocimiento y lo transforman en nuevos productos o procesos.

La síntesis del Sistema Nacional de Innovación (SNI) se basa en la teoría del aprendizaje interactivo que menciona las relaciones existentes entre los diversos agentes que generan innovación. Por tanto, la concepción de los SNI se propone como un sistema abierto, dinámico y social, se establece una complementariedad debido a lo cual las innovaciones surgen a partir de la correlación no sólo de agentes socioeconómicos, sino también de los entornos que los rodean (Lundvall, 1992). Se da una concepción sistémica en el proceso de

generación de innovaciones, según la cual la innovación, se produce por la retroalimentación entre actividades productivas, ligadas a otras fases de la cadena de valor y los elementos del entorno territorial.

Desde los Sistemas Regionales de Innovación (SRI) se abordan la necesidad de contar con un marco de referencia que permita una posición de análisis orientada a la generación de alternativas adaptadas a las particularidades territoriales. Este elemento considera la relevancia de reestructurar los sistemas económicos asociados al modelo institucional y social de los territorios. A diferencia de los SNI se realizan las alusiones a problemas de escala y complejidad, y se estima conveniente complementar el enfoque con aspectos de carácter subnacional (Cooke et al.,1997).

El elemento clave que vincula los aportes de los SRI al DE se sustenta en el énfasis en los sistemas locales de innovación como el nivel analítico para el establecimiento de competencias de una economía. Los SRI además presentan un enfoque evolucionista en el que destacan la interacción de múltiples actores para desencadenar la innovación territorial, es aquí donde también coinciden con la concepción territorial multidimensional del DE a partir del intercambio de los recursos económicos, culturales, institucionales y humanos. Es por ello que, desde esta postura de análisis parece relevante aludir al concepto de región, como aquel territorio que posee cierta capacidad de autogobierno y cohesión cultural, condiciones que propician la vinculación entre la gobernanza y el sistema económico (Bilbao-Osorio, 2009).

Por otra parte, un elemento que coincide con el DE es tener en cuenta la importancia de la cultura de las organizaciones en el territorio a partir de las particularidades históricas, políticas y económicas. Estos aspectos permiten llegar a arreglos institucionales que favorecen la competitividad regional, así como la generación de redes informales de colaboración entre las organizaciones sustentadas en la confianza y que pueden ser generadoras de procesos de innovación.

### 3.4.3 Los Clústeres

En la década de los 90, destacamos los aportes de Porter (1991;1998), quien presenta los clústeres como conglomerados que sirven para incrementar la competencia, colaboración y el vínculo informal entre empresas e instituciones en un entorno geográfico determinado. Se trata, en definitiva, de aprovechar las ventajas comparativas de una región. La competitividad de ésta se vincula a la competitividad de sus industrias que a su vez es mejorada si una industria está sumergida en una red. Por tanto, los clústeres son construcciones geográficas de empresas e instituciones que actúan en un determinado campo (Doering & Terkla, 1995; Ramos, 1998).

De las diversas acepciones de clústeres analizados en el ámbito de la investigación, se alude a la concentración sectorial y/o geográfica de empresas que se desempeñan en las mismas actividades o estrechamente relacionadas y con la posibilidad de llevar a cabo una acción conjunta en la búsqueda de eficiencia colectiva. Los aportes al DE radican en la concentración sectorial de empresas en un área determinada (territorio) lo que permite incrementar la competitividad a partir de la interacción entre los diferentes componentes mediante la utilización eficiente del potencial económico territorial. Los elementos comunes a las teorías de los distritos industriales, desarrollo industrial endógeno, producción flexible y SRI coinciden en la relevancia de la concentración como factor clave del desarrollo.

Los clústeres permiten generar economías de escala y centran sus análisis en la búsqueda de las fuentes de ventajas competitivas de las agrupaciones de empresas (Albuquerque , 2006). El territorio aparece como un recurso estratégico, un factor clave de la estrategia de las empresas. El mismo se presenta como un elemento de competitividad, que permite el crecimiento de la empresa sin preocuparse por el entorno del desarrollo.

Este planteamiento se contrapone a la visión del territorio por parte del distrito industrial que lo considera como un lugar de vida. Toma en cuenta el bienestar colectivo de los actores que lo integran y lo rodean, siendo parte de su dinámica.

Un aspecto común entre los clústeres y los distritos industriales es que se potencian las economías de escala de las empresas relacionadas a un mismo producto o servicio que se

sitúan en áreas geográficas determinadas. No obstante, en los distritos industriales se toma en cuenta las redes, los vínculos sociales y la confianza de los actores. Es decir, el tejido social y los elementos históricos que lo generaron. Se trata, por tanto, de trasladar la atención a un proceso social, productivo y culturalmente definido, a diferencia del clúster que lo hace a un producto determinado (Becattini, 2002).

La teoría de los clústeres incorpora la trascendencia de las agrupaciones empresariales públicas y privadas dentro de mercados comunes en continua interacción como demandante, oferente y agentes asesores en conocimiento, tecnología y financiación, aspectos que destacan la interacción de actores en un territorio como generador de alianzas estratégicas, lo que sitúa a los entornos territoriales como nodos territorialmente delimitados que operan con estructuras cerradas y dinamizadoras de la cooperación intralocal. Las aglomeraciones productivas sectorialmente especializadas obtienen una eficiencia colectiva territorial que los actores no podrían obtener a través de acciones individuales. Se abre la posibilidad de capitalizar las ventajas de la especialización, así como las dinámicas de innovación colectiva, que influyen en la mejora de las capacidades colectivas de las regiones.

### **3.4.4 La CEPAL y la síntesis latinoamericana del DE**

En el contexto latinoamericano se generó desde los años 90 una síntesis propia de los procesos de desarrollo territorial, a partir de los condicionantes de la región y los aportes de instituciones como la CEPAL. Los aspectos específicos del desarrollo económico local se llevaron a cabo desde el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) (Costamagna, 2014). En el documento Transformación Productiva con Equidad (CEPAL,1990) se hacía alusión a la necesidad de la reducción de la heterogeneidad estructural y el crecimiento con equidad, siendo el progreso técnico un elemento para tener en cuenta como eje de combate a la pobreza y vulnerabilidad en la región. Entre todos ellos, destacamos los aportes de Boisier ( 1992; 1997; 1999; 2002; 2003; 2005; 2015) y Arocena (1995; 2008; 2013), proponiendo como fin del desarrollo la equidad y la democracia. Su aplicación trascendía además del campo político electivo, a otros como el económico redistributivo, promoviendo de esta manera la democracia social.

Las notorias y reconocidas especificidades nacionales de los países de Latinoamérica inhiben la formulación de propuestas simples y homogéneas para el conjunto de la región. Sin embargo, es posible identificar, a un determinado nivel de abstracción, un conjunto de orientaciones estratégicas institucionales y políticas que definen el perfil de la impostergable reestructuración industrial. En este sentido, el ámbito territorial cobra un lugar decisivo a la hora de generar capacidades de competitividad de las unidades productivas, dado que, en la actual coyuntura, se requiere que los territorios cuenten con entornos productivos e institucionales definidos que faciliten su participación en el ámbito internacional (Boisier, 2015; Manet, 2014).

Estos aspectos han venido a generar una nueva argumentación de la CEPAL. En años recientes, las economías de la región pasaron por un proceso rápido de apertura externa, que es visto como un factor positivo desde el ángulo de la competitividad y en comparación con las ineficiencias asociables a la protección indiscriminada de períodos anteriores. Para que se dé una inserción virtuosa en el comercio internacional se precisan políticas proactivas (mesoeconómicas y microeconómicas) que permitan corregir las imperfecciones en los mercados oligopólicos de productos sujetos a rendimientos crecientes.

Además, se hace alusión al territorio como agente de transformación social a partir de las sinergias entre tecnología, competitividad y equidad. Se entiende que una mayor equidad favorece la difusión de tecnología, en tanto genera un marco propicio para los esfuerzos de cooperación intrafirma requeridos por las nuevas técnicas.

Estas interpretaciones, por tanto, enriquecen los aportes del DE con componentes de mayor participación social y equilibrio distributivo a través de las instancias asociativas y solidarias, atribuidas a la producción y la economía local. Una vez más, observamos la importancia de la creación y fortalecimiento de las entidades productivas y asociativas locales como mecanismos para la difusión, no sólo de conocimiento, sino al mismo tiempo de mecanismos de interacción social que generan la colaboración y solidaridad entre diversos actores. Lo público ocupa un papel estratégico como generador de sinergias entre actores locales del sector público y privado, así como un papel articulador entre las diversas instancias del Estado desde lo local hasta lo nacional.



El papel de la esfera local es un elemento esencial para mejorar la gestión y el municipio aparece en el centro del poder político, social y económico como actor clave del desarrollo territorial. Las instancias locales se presentan como articuladoras y facilitadoras para la generación de espacios representativos, aspecto que facilita la participación de los ciudadanos y el protagonismo de las pequeñas unidades de producción para promover el empleo y la innovación (Boisier, 1992).

Boisier (1990; 1997; 2003) esboza los desafíos del desarrollo en el lugar y en manos de la gente, con la irrupción de las regiones como sujeto de desarrollo a partir de la conformación de capital sinérgico y los entramados asociativos apoyados en las modalidades de gestión territorial horizontales. Aporta elementos fundamentales a la metateoría del DE al mencionar la centralidad del desarrollo de las capacidades y medios para generar procesos de acumulación de capital, conocimiento e innovación a partir de las potencialidades existentes en los territorios. Por otra parte, el capital relacional se convierte en un puente de comunicación para la generación de sinergias que requiere una participación de los colectivos territoriales apoyados por niveles de institucionalidad local.

En los informes más recientes de la CEPAL se enfatiza en la importancia de un sistema financiero inclusivo que permita cumplir una función clave en el potenciamiento de la generación de ahorro, para canalizarlo hacia la inversión y la innovación tecnológica a los agentes productivos, con énfasis en hogares, particulares y pequeñas y medianas empresas (PYMES) (CEPAL, 2015). Se pretende, por tanto, impulsar una política de inversión productiva, empleando el sistema financiero como instrumentos para ampliar el ahorro y consumo de las personas y mejorar el aprovechamiento de la inversión. Desde el punto de vista de las políticas se procura generar innovaciones mediante la introducción de nuevas capacidades, competencias y rutinas que permitan mejorar la eficiencia, lo que requiere nuevas dinámicas de intermediación que repercuten en los aspectos tecnológicos, metodológicos y en los mecanismos de intermediación (CEPAL, 2012).

Se evidencia en los nuevos postulados de la CEPAL un reto en cuanto a la articulación de agendas públicas y privadas a la hora de concretar los objetivos del desarrollo que pasan definitivamente por la necesidad de mejorar la interconectividad entre las innovaciones, las instituciones y los procesos. Por tanto, subyacen los esfuerzos de articulación de las agendas

públicas y privadas en términos de objetivos y prioridades de desarrollo, e implica que se deben generar espacios y mecanismos para que las políticas públicas puedan atraer y canalizar recursos del sector privado para generar objetivos de desarrollo inclusivo.

### **3.4.5 Aportes recientes 2000-2020: regiones resilientes, economía social y economía creativa**

En las dos últimas décadas se han seguido estudiando los aspectos asociados a la temática territorial a partir de la incorporación de líneas de análisis en temas tales como, la competitividad local, innovación institucional, sistemas productivos locales, medios innovadores, capital social y la globalización económica. Entre los autores que han dado continuidad a estos planteamientos, destacamos, Becattini (2006); Guenzi (2006); Bagnasco (2007); Fernández (2008); Vázquez Barquero (2008); Albuquerque (2008); Madoery (2008); Costamagna (2014); Brunet & Böcker, (2015) y Díaz (2017).

Los aportes más recientes al DE emergen a través de las experiencias aplicadas, a partir de la apertura de espacios de cooperación más complejos entre actores internos, externos, organizaciones públicas y privadas, cooperantes, ONGs a efectos de establecer iniciativas para concretar estructuras de desarrollo a partir de las particularidades territoriales (Brune & Böcker, 2015).

El estímulo de la actividad productiva se sustenta en acuerdos donde los sectores de la localidad se esfuerzan para favorecer condiciones de auge económico y generación de oportunidades. Desde esta concepción el desarrollo local tiene una dimensión humana, en la que se requiere formación y capacitación, priorización de la salud, impulso a la participación ciudadana, creación de redes locales y fortalecimiento de los gobiernos locales. El territorio aparece como una construcción social conformada a través del tiempo, con lo que cobra relevancia el conocimiento del propio territorio a partir de su conformación histórica. Se presenta como un agente principal de desarrollo económico y no únicamente como espacio donde se genera el proceso de DE (Díaz, 2017).

Desde nuestra perspectiva de análisis estimamos que merecen ser destacados tres enfoques que han tenido una mayor incidencia en los últimos años, las regiones resilientes, la economía social y la economía creativa. A continuación, pasaremos a identificar los aspectos más relevantes desde nuestra óptica de análisis.

### **3.4.5.1 Las regiones resilientes**

El enfoque de las regiones resilientes nos parece una perspectiva complementaria a la metateoría del DE. En el ámbito regional, la resiliencia se ha interpretado por diversos autores como la capacidad de una región para adaptarse a shocks, desde desastres naturales hasta las crisis de producción y empleo. Es decir, se hace mención del carácter evolutivo de los sistemas socioeconómicos al tomar como referencia un marco de análisis que internaliza el cambio, lo que permite no solo regresar a un punto de equilibrio, sino también la oportunidad de generar nuevas alternativas (Boschma, 2015). En este sentido, introduce una perspectiva novedosa a partir de los procesos de selección y generación de trayectorias alternativas de crecimiento (*bounce forward*) (Ron & Sunley, 2003). La perspectiva de las regiones resilientes destaca la capacidad de las regiones que aprenden frente a los cambios que tienen que realizar para adaptarse a la nueva realidad. Estimamos, por tanto, el enfoque como complementario con las estrategias que se habían venido visualizando desde el DE e incorporan nuevos componentes como el de la capacidad de hacer frente a las crecientes situaciones de cambio e incertidumbre que tienen un impacto en cada una de las realidades territoriales.

La visión de la resiliencia regional incorpora una serie de dimensiones que complementan las del DE, sobre todo en su enfoque evolucionista entre las que podemos destacar: el nivel de especialización productiva, las capacidades de los actores para generar redes de colaboración, las arquitecturas institucionales, el capital social y por último las capacidades instaladas para la innovación desde las instituciones.

Esta complementariedad del enfoque de la resiliencia territorial se identifica en una serie de aspectos. En primer lugar, la alusión a la importancia de la trayectoria histórica y sobre todo los recursos institucionales que caracterizan a un determinado territorio. En segundo lugar, la facultad de los actores para generar iniciativas innovadoras y construir redes de

colaboración colectiva. Por último, la capacidad de consolidar estrategias concertadas en lo económico y lo social, así como las iniciativas orientadas a la regeneración social y ambiental (Mendez,2012). Se revaloriza la acción colectiva como un aspecto clave para generar respuestas desde lo territorial, la consolidación de foros con la participación de los actores territoriales, la generación de redes y el impulso de la formación de clústeres locales para desarrollar proyectos comunes, en colaboración con los actores sociales y políticos.

Los riesgos de fractura social sugieren la necesidad de explorar nuevas iniciativas que permitan responder a los retos que enfrentan países como Panamá. La revisión de las teorías y las prácticas del DE aportan un marco de relación para conocer y comprender cómo y por qué algunos lugares han tenido la capacidad de lograr formas de desarrollo más equilibrada. Por ello, estimamos que las regiones resilientes son una concepción para tener en cuenta a la hora de realizar una identificación a los aportes que complementan la metateoría del DE en los últimos años.

### **3.4.5.2 Economía social y solidaria**

En cuanto a la economía social y el DE, encontramos determinadas similitudes entre las que destacamos la participación social en los procesos de desarrollo y la capacidad de los territorios entendidos como transformación social, donde se incorpora el enfoque de participación de abajo arriba como uno de los aspectos que inciden en la cohesión social. Es por ello, que al incluir la implicación de la comunidad local en la formulación y seguimiento de las estrategias y políticas locales se logra una mejor respuesta a las necesidades.

Entre los aportes de la economía social pensamos que es relevante su reconocimiento como herramienta de transformación socioeconómica, concediendo incidencia a los actores colectivos en el desarrollo territorial, lo que permite fortalecer la visión territorial como un agente de transformación social (Demoustier, 2011).

Las características de las organizaciones de economía social reconsideran los principios y valores en los que se basa su funcionamiento (Chaves et al., 2013). Esto las convierten en referentes para dar respuesta a los crecientes escenarios de incertidumbre que se presentan en la actual coyuntura, donde además de tener en cuenta los aspectos económicos, se hace necesario incorporar nuevos valores colectivos y de solidaridad dando respuestas a las

necesidades de la población en los territorios, manteniendo las dinámicas socioeconómicas de los mismos.

Uno de los retos que afrontan los territorios a nivel global es la deslocalización industrial. Frente a ello la economía social valora la importancia de las organizaciones que no deslocalizan su actividad ya que surgen de la movilización y las iniciativas de los actores que desarrollan sus actividades en el territorio. En este aspecto existe una complementariedad con la dinámica endógena del desarrollo, en lo relativo a vincular una visión del desarrollo vinculada a la comunidad local (Demoustier, 2011). Además de los aspectos asociados a la deslocalización, se presentan otros retos relacionados a la despoblación de los territorios, la concentración de la población en los cinturones urbanos, y la falta de oportunidades para la inserción sociolaboral de jóvenes y mujeres.

En este sentido, el aporte de la economía social alude a la relevancia de los actores colectivos en las estrategias de desarrollo, especialmente en la promoción de la integración y la cohesión social (Martín & Lejarriaga, 2011) elementos a tomar en cuenta a la hora de generar las estrategias y políticas de desarrollo local. En términos generales podemos afirmar que favorece la cohesión social a través de las actividades socioeconómicas focalizadas en las necesidades de la población de los territorios, atendiendo que las mismas surgen de manera colectiva, de abajo arriba, lo que permite fortalecer el sentimiento de pertenencia y la identidad territorial.

La economía social visualiza el papel creciente de las comunidades locales en el desarrollo local a partir de las iniciativas basadas en la solidaridad aprovechando los recursos y potencialidades del territorio. Los emprendimientos sociales tratan de complementar las carencias que el mercado o el Estado no pueden superar. Esta visión también permite incorporar a las estrategias de DE aquellos grupos de población en riesgo, convirtiéndolos en actores del desarrollo de los territorios. La economía social complementa el accionar de los actores territoriales a partir de primar iniciativas asociativas basadas en la solidaridad de sus asociados (Chaves et al., 2013).

La complementariedad entre el DE y la economía social, se concreta en su carácter territorial y vinculan la eficiencia en la utilización del potencial económico del territorio cuando se

realizan con el enfoque de abajo hacia arriba (Vázquez Barquero, 2018). Ambas interpretaciones del desarrollo comparten mecanismos importantes en los procesos de desarrollo (Janssen & Wuillaume, 2018). En este sentido, destacamos que desde el punto de vista endógeno del desarrollo se centran en la capacidad emprendedora y el funcionamiento de los sistemas productivos locales (Vázquez-Barquero, 2002). En ambos sentidos destacan la interacción de los actores a través de redes y sistemas productivos flexibles como agentes de transformación social.

### **3.4.5.3 Economía creativa**

En los últimos años se han venido realizando una diversidad de aportes en los que se hace referencia a la economía creativa (EC), entendida como un conjunto heterogéneo de concepciones y enfoques teóricos que destacan la creatividad como un factor clave (Florida, 2010; Scott, 2006; Throsby, 2008). Desde esta óptica identificamos algunas complementariedades con el DE. En primer lugar, a la hora de tener en cuenta el capital humano, la creatividad y la innovación como variables clave para impulsar el desarrollo de los territorios. En segundo lugar, podemos hacer mención de que los sistemas de producción se articulan en distritos centrales de la actividad innovadora, lo que se traduce en la generación de clúster creativos. Se retoma, por tanto, la idea de las potencialidades de la concentración de las actividades económicas en un determinado territorio como uno de los factores para la generación de desarrollo, idea que venía planteándose desde los distritos industriales, pasado por los clústeres y que en los postulados de la EC cobra fuerza. En tercer lugar, la creatividad forma parte de la dinámica económica en un territorio. Se generan vínculos entre producción y consumo de cultura ya que se establecen mecanismos de retroalimentación y productividad.

Una de las relaciones entre los aportes de la EC y el DE precisamente es que el protagonismo económico de determinadas regiones se orienta a partir de la diversidad y complementariedad de las actividades productivas. En el caso de la EC se destacan los aspectos culturales por su incidencia en la generación de patrones de competencia y formas de organización.

### **3.5 Complementariedad de los aportes al enfoque del desarrollo endógeno: la dimensión normativa del Desarrollo Humano Local**

El enfoque del desarrollo humano incorpora la dimensión normativa que implica una revisión del concepto de bienestar y su planteamiento como categoría relevante para evaluar el desarrollo. El concepto de bienestar que se propone se fundamenta en las capacidades de las personas, aspectos que permiten plantearlo como una visión alternativa. Por tanto, no sólo se toma como referencia el bienestar, sino que al mismo tiempo se considera a una determinada concepción de éste. La incorporación de la dimensión normativa que implica una referencia ética del desarrollo se ha llevado a cabo con diferentes intensidades y grados diferenciados. En primer lugar, el reconocimiento que el desarrollo tiene más dimensiones que la económica. En segundo lugar, el cuestionamiento ético de los procesos que conducen al desarrollo. Por último, la visión normativa que implica que el desarrollo se refiere tanto a los fines como a los procesos (Dubois , 2006).

En los últimos años se ha producido una evolución del concepto de bienestar hacia aspectos más objetivos, entre los que destacamos las aportaciones de Nussbaum (2002) y su lista de capacidades individuales básicas. Identifica una lista definitiva e incluso argumenta que deberían consagrarse en las constituciones de los países (Nussbaum , 2003, 2006). Realiza un intento por conocer aquellas que se tienen que expandir y los funcionamientos a promover, al tiempo que identifica cuáles son los más valiosos. En definitiva, sugiere la necesidad de disponer de una concepción del ser humano y del funcionamiento humano que sirva de orientación para la política pública. La definición de las capacidades básicas no supone haber establecido el contenido del bienestar, sino que se fijan los requisitos para iniciar la consecución del bienestar (Dubois, 2014).

El bienestar no se restringe a las ventajas personales, por el contrario, incorpora los aspectos relacionales entre individuos y grupos. Esta perspectiva implica que el ser humano no puede entenderse sin la relación con sus semejantes. Es por ello por lo que se considera la relevancia

de la concepción política de la persona como un sujeto social y político, que comparte fines complejos con otras personas.

La perspectiva del DE representa un enfoque centrado en los elementos productivos, mientras que el DHL concede especial relevancia a la visión normativa, no obstante, hacemos una acotación especial al señalar que a pesar de ello ambas perspectivas no aparecen enfrentadas. Por el contrario, el DHL recoge planteamientos del primero en aspectos tales como los procesos de análisis de las sociedades locales a partir de autores referentes desde los postulados del DE entre los que destacan, Albuquerque (2004, 2008), Arocena (2008), Boisier (2015), Madoery (2008), Costamagna (2014); Vázquez Barquero (2002, 2007, 2008, 2018).

El enfoque del DHL se encuentra en una fase de elaboración teórica y metodológicamente incipiente, retroalimentado por los dos marcos teóricos vinculados a los dos conceptos que los conforman, por una parte, el desarrollo humano y de otra el ámbito local-regional (Dubois et al., 2011). De este modo, el DHL intenta establecer las bases teóricas y metodológicas para contribuir al empoderamiento de las comunidades locales. Es por ello, que la perspectiva del DHL constituye el proceso integral, o el conjunto de procesos, por el que cada sociedad determina autónomamente su futuro deseable y posible, es decir el bienestar que define valioso, entendido éste como la ampliación de oportunidades para individuos, grupos sociales y comunidades territorialmente organizadas, de escala pequeña y mediana, así como su movilización para un beneficio común equitativo, que tenga en cuenta la equidad de género, en términos económicos, sociales y políticos evaluados desde el desarrollo humano (Dubois, 2014).

El DE hace referencia a los procesos de acumulación y cambio estructural, en este sentido consideramos de interés la dimensión normativa del desarrollo humano como un elemento complementario. Su inclusión en la escala local enriquece las propuestas de desarrollo incorporando la ética del desarrollo. El Desarrollo Humano Local (DHL) incluye la misma como un elemento constituyente del desarrollo local. En algunas propuestas del DE, esta dimensión aparece explícita, pero no se esboza como un componente central de las estrategias a definir. El hecho de entender el DE como un proceso constante de incorporación de perspectivas que se complementan, teniendo como centralidad el territorio y la participación



de la ciudadanía, permite identificar una serie de elementos de una teoría como el desarrollo humano.

### **3.5.1 Los aportes del DHL al DE**

El DHL enfatiza en la escala local para hacer frente a los desequilibrios de la globalización, desde esta perspectiva se concede importancia al actuar de las comunidades locales a partir del desarrollo de las personas y grupos en los escenarios de la globalización. Se proyecta la necesidad de conseguir el empoderamiento de la comunidad local de manera que puedan conceder un mayor control a los mecanismos que definen sus condiciones de desarrollo. A diferencia del DE, la condición del desarrollo desde la óptica del DHL se presenta como una forma de construir una nueva globalización desde lo territorial. El enfoque del DHL implica la incorporación de la dimensión y la evaluación normativas en función de los resultados de desarrollo humano.

El DHL parte de la base de la aceptación del desarrollo humano como referencia teórica, es decir toma en cuenta el enfoque de capacidades de Amartya Sen (Sen, 1981), complementada por las contribuciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Woodhill (2008, 2010a, 2010b); Nussbaum (2002); Baser y Morgan (2008).

Es a partir de aquí donde a nuestro entender el DHL realiza una serie de aportes al DE entre los que podemos destacar la seguridad humana (SH), el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas, el capital social y el territorio.

La perspectiva de la SH, entendida como la garantía de continuidad del proceso de desarrollo, asociada a la seguridad en la predictibilidad del bienestar. Esta propuesta cobra protagonismo ante la inseguridad, incertidumbre y fragilidad de la globalización. Entre los aportes que identificamos relevantes desde la perspectiva de la SH destacamos, en primer lugar, los relacionados con el entramado institucional a través del cual las personas y hogares encuentran bienestar en la sociedad, complementando por tanto la visión del DE como un componente central del mismo, pero orientado a la búsqueda de una mejora de las condiciones productivas del territorio. En segundo lugar, incorpora el enfoque de abajo arriba ya que la SH requiere de la participación de las personas y grupos.

La propuesta de desarrollo de las capacidades (DC) aporta unas herramientas teóricas y políticas claves para el análisis de los aspectos colectivos en las dinámicas endógenas del desarrollo. El DC propone que los objetivos de desarrollo humano dependen de las posibilidades de las personas, organizaciones y sociedades para transformar las situaciones. A nuestro entender el DC enfatiza el papel de las instituciones y las sociedades como eje del desarrollo. Este enfoque nos permite conocer cómo funcionan las instituciones del sistema y cómo se producen los procesos de cambio y la interacción entre las mismas. Es decir, identificamos la perspectiva del DC como marco de relación para el estudio de los procesos, según los cuales las personas, las organizaciones y la sociedad consiguen fortalecer y mantener opciones que les permiten conseguir sus propios objetivos.

El DC en el ámbito del DHL resalta el carácter endógeno del desarrollo, al tiempo que toma en cuenta los aspectos individuales y colectivos para el análisis del desarrollo humano (personas, instituciones y sociedad). En cuanto a las individuales, se centra en las que son decididas por las personas. Cada persona debe disponer de la opción de elegir el funcionamiento que es mejor para conseguir su bienestar, por tanto, se establecen aspectos mínimos para que las personas comiencen a estar bien. Por otra parte, las colectivas, viabilizan la posibilidad de conseguir resultados que de forma individual las personas no podrían alcanzar. Se expresan a partir de una acción colectiva a través de la colaboración y el entendimiento, presentan una incidencia en el bienestar individual de las personas, y permiten a las sociedades establecer sus principios colectivos.

El DC añade al enfoque del DHL, la idea según la cual el proceso de desarrollo tiene un valor propio, ya que el mismo no es sólo la vía de conseguir el objetivo, sino que supera la visión instrumental y realza su papel como objetivo del bienestar. El que exista un proceso con la posibilidad de decidir es un valor. Esos procesos pueden desarrollar iniciativas positivas y negativas.

El DHL aporta el carácter colectivo del funcionamiento del sistema que permite la creación de competencias. Y además, que la misma se ejercita en función de generar desarrollo humano. Se introduce por tanto un aspecto dinámico y relacional entre los diferentes niveles.

La concepción del Capital Social (CS) desde la perspectiva teórica del DHL, incorpora la potencialidad de éste ya que introduce un enfoque multidimensional en los análisis de desarrollo y es un aporte que permite superar sus interpretaciones desde una perspectiva instrumental. A nuestro entender uno de los elementos que complementan la visión del DE por parte del DHL, precisamente es que en el primero el CS tiene una visión más instrumental mientras que en el DHL tiene un valor intrínseco, lo que implica un nuevo marco de análisis, e incluso una mayor heterogeneidad de las políticas públicas. Desde esta concepción, el CS es tanto un instrumento como un objetivo, es decir, es un mecanismo para llegar al desarrollo y, al mismo tiempo, forma parte del desarrollo al que aspira. Los valores sociales en los que se asienta el CS desde esta perspectiva son la expresión de la calidad de las relaciones sociales, siendo conscientes que varían en función del lugar y el contexto específico, pero con una base en todos ellos, en los entornos sociales de proximidad (familia, barrio, asociaciones de vecinos). Es decir, tienen un carácter dinámico, cercano, relacional y no siempre son positivos. La concepción del CS hace mención a un compromiso compartido de valores sociales que se expresan en la cantidad y calidad de las relaciones sociales (Dubois et al., 2011).

El CS es constructor de ciudadanía y de procedimientos democráticos. Se presenta como un factor de lucha contra la pobreza. Facilita consolidar nuevas institucionalidades y permite abrir espacios públicos de participación a través de la articulación colectiva, lo que posibilita la construcción de voluntades colectivas; el fortalecimiento de la confianza y las instituciones públicas (Couto, 2012).

El territorio ocupa un lugar central en el DHL, ya que la gente que lo habita es el agente colectivo del mismo. El funcionamiento de una sociedad en el territorio está orientado a la búsqueda del bienestar individual y colectivo. La transformación desde lo territorial se entiende como la posibilidad que tienen los actores, agentes e instituciones presentes en un territorio para actuar de forma conjunta para la consolidación de los intereses individuales y colectivos.

Otro de los aspectos novedosos del DHL es la concepción que lo local no se agota en el territorio específico, es decir que no se manifiesta de forma aislada de los procesos globales. Lo local está relacionado con los contextos de la globalización, se generan, por tanto, una

serie de propuestas globales de desarrollo económico y político establecidos como dominantes que se manifiestan de forma concreta en lo local. Pero también desde lo local se reconstruye, adaptan, imitan aceptan o resisten a los aspectos impuestos desde lo global.

Estos procesos derivados de la globalización son una oportunidad para la generación de procesos alternativos, es por ello por lo que la participación se convierte en un elemento clave. El DHL promueve la articulación local-territorial, por la cual se requiere fortalecer las organizaciones locales, acompañado de una articulación territorial que permita promover propuestas de desarrollo alternativo en coordinación con las redes locales.

### **3.5.2 Lo local como proyecto colectivo para desarrollar capacidades**

El DHL toma como referencia la gente para fundamentar los valores y principios que permiten acrecentar los recursos escasos y limitados del desarrollo, optimizando sus contribuciones para una vida mejor (Baquero Torres & Rendón, 2011). Desde esta perspectiva, cobra relevancia el papel de las comunidades a la hora de elaborar propuestas de desarrollo, a través de un empoderamiento en los espacios de participación ciudadana y sus mecanismos de protección de derechos. En esta concepción, destacamos la asociatividad comunitaria con otros aliados clave para la generación de desarrollo, como las universidades y las empresas.

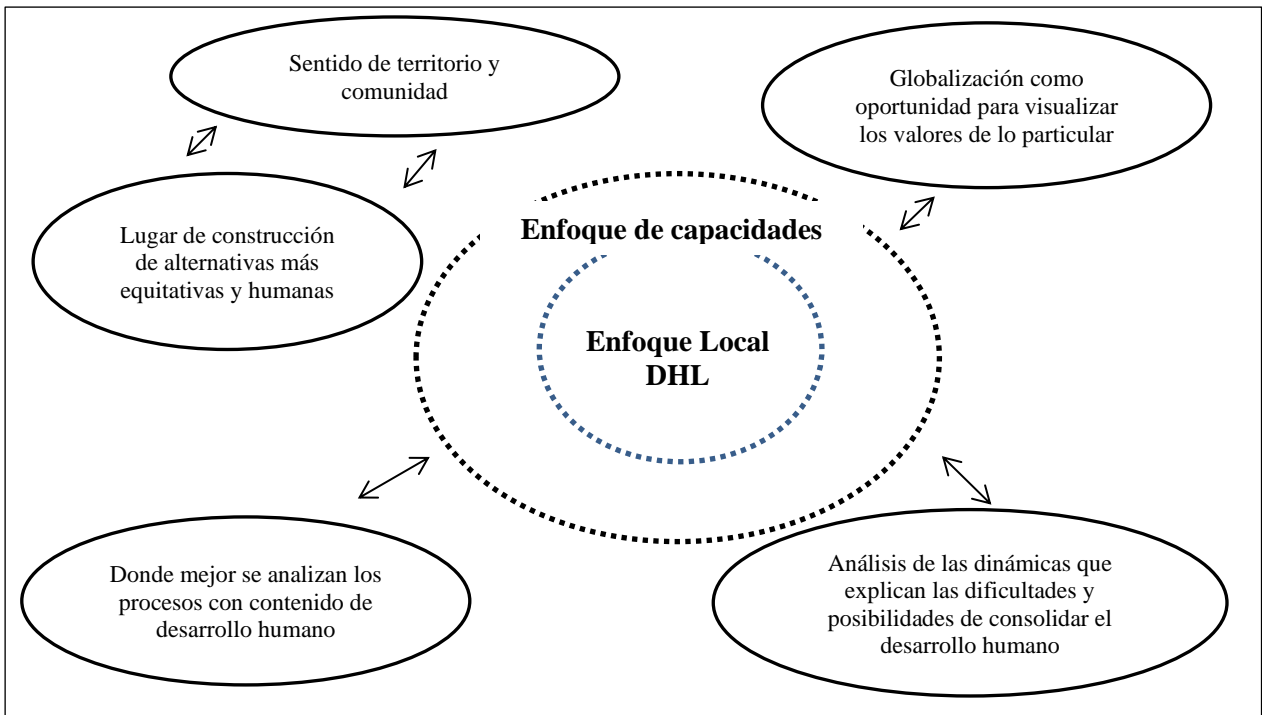
El desarrollo local implica la articulación y transformación de los actores locales del territorio en cuanto sujeto colectivo y activo. Conlleva la construcción de opciones y oportunidades a partir de las necesidades sociales que toma en cuenta la integración de la organización social y el desarrollo económico. El enfoque de desarrollo local, parte de la premisa de plantear a todos los actores sociales como elementos importantes, la sociedad civil, los gobiernos locales, las redes sociales y los agentes económicos.

A nuestro entender, destacan una serie de aspectos que caracterizan al enfoque de capacidades que incorpora el DHL (Figura 4). Por una parte, la concepción del territorio tiene un componente de construcción de alternativas más equitativas y humanas, a partir de la generación de un sentido de pertenencia por parte de los miembros de la comunidad. En segundo lugar, la globalización se entiende como un proceso que permite generar

oportunidades desde lo local, y visualizar los valores particulares de los territorios con posibilidad de influir en lo global, es decir tienen un valor de construcción desde la endogeneidad. En tercer lugar, los análisis de las dinámicas territoriales permiten consolidar el desarrollo humano, a partir de la comprensión de los avances y dificultades para su

**Figura 4 Elementos que caracterizan el enfoque de capacidades del DHL**

entornos locales.



**Fuente:** Elaboración propia.

Por otra parte, creemos de interés los aportes complementarios para la elaboración y formulación de propuestas de territorialización de políticas públicas en Panamá, ya que lo local, se presenta como el redescubrir el sentido del lugar, espacio de convivencia de los procesos que tiene un proyecto colectivo, abierto a otras sociedades. La territorialización implica incorporar una perspectiva dinámica del territorio, superando de este modo una interpretación tecnocrática. Desde esta óptica del DHL se hace una consideración al hecho de plantear la política pública como un proceso creativo que articula y complementa las acciones de los diferentes niveles de gobierno y permite conciliar las dinámicas institucionales con las particularidades locales y los recursos disponibles.

La aproximación del DHL sugiere la necesidad de generar sinergias entre todos los elementos, factores y actores que forman parte del proceso. El Estado, el factor político y económico son partes intrínsecas y fundamentales para el desarrollo. No obstante, no se puede construir desarrollo solamente desde la perspectiva del Estado o del poder local. Se hace necesario, comprender lo que la sociedad civil desea como su desarrollo.

Para que el desarrollo sea efectivo depende del conocimiento de la realidad del territorio, de la posibilidad de interpretar la misma, proponer soluciones de forma integrada y compartida, de la facultad para consolidar de forma participativa, los proyectos locales, principalmente los que afectan a las poblaciones más vulnerables. El enfoque del DHL nos permitirá estudiar los procesos creativos a través de la interacción entre el gobierno y los actores locales en el territorio, al tiempo que se conjugan las prioridades, dinámicas institucionales y recursos del territorio (Dubois et al., 2011).

Esta concepción de la territorialización implica no sólo aludir a los controles de la intervención, sino también a la forma en la toma de decisiones y la coordinación de los diferentes niveles de gobierno. Esta visión trasciende las orientaciones tecnocráticas y propicia procesos creativos, donde los gobiernos y el resto de los actores orientan sus esfuerzos al bienestar colectivo (Alberdi, 2014).

En la línea que hemos apuntado, cabe hacer mención al informe del IDH del año 2015 elaborado por el Sistema de Naciones Unidas (PNUD) para Panamá titulado, ATLAS de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, en el cual se hace especial énfasis en la interrelación entre bienestar y el entorno más próximo en el que viven las personas. Tal y como se señala en el mismo, para avanzar en el desarrollo humano se requiere plantear las demandas particulares de la población de cada área, además de incrementar la inversión económica para crear condiciones de desarrollo basadas en las potencialidades de cada contexto (PNUD, 2015).

En este sentido, se identifica que uno de los factores clave en el DHL es la interacción entre los distintos niveles de gobierno, mediante la implementación de programas y proyectos producto de las políticas públicas, lo que contribuye a ampliar las libertades y la suficiencia de los individuos. Al mismo tiempo, se incorporan nuevos elementos para el análisis como

la elaboración de un índice de pobreza multinivel y un índice sobre desigualdad de género, que vienen a complementar el bienestar desde una concepción más amplia que la meramente centrada en el crecimiento económico, aspectos relevantes a la hora de analizar y proponer estrategias de desarrollo territorial en el caso específico de Panamá (PNUD, 2015).

### **3.6 Consideraciones finales**

En este capítulo hemos revisado las diferentes teorías del desarrollo desde la perspectiva del DE, identificando los múltiples aportes que han permitido consolidar el enfoque del DE como una teoría de teorías orientada a la acción.

En este sentido, el DE se manifiesta como un enfoque teórico abierto que permite por tanto plantear estrategias de políticas públicas a partir de las particularidades territoriales en las que se proyectan, lo que para efectos de la investigación denominamos territorialización de las políticas públicas.

La originalidad del enfoque del DE nos proporciona un marco teórico de referencia en continua construcción y que se presenta al mismo tiempo como una teoría de teorías. Este aspecto ha quedado esbozado en el presente capítulo al mostrar la multiplicidad de elementos de otras teorías mencionadas de manera explícita, desde los distritos industriales, los Sistemas Nacionales de Innovación, Sistemas Regionales de Innovación y los clústeres.

Desde el enfoque del DE se aprecia un protagonismo de la escala local, manifestándose una multidimensionalidad de la misma que lleva a una diversificación de la dialéctica global-nacional, global-local, aspectos que son relevantes para la presente investigación dadas las particularidades del sistema económico panameño y la concentración de las actividades económicas en la zona de tránsito interoceánico, lo que genera una dialéctica particular entre la escala local global-nacional y global-local y una creciente complejidad derivada de la misma.

La escala local surge como una construcción social, en la cual la concepción endógena del desarrollo puede favorecer la articulación de nuevos espacios de desarrollo a partir de las especificidades de los territorios y la relevancia que cobra, por tanto, la concepción del enfoque de abajo arriba a la hora de generar alternativas para el desarrollo. Es por ello, por lo que presentamos el enfoque del DE como una alternativa para la endogeneización del desarrollo a partir de las capacidades socioterritoriales que se presentan de manera particular en una determinada sociedad.

Desde la perspectiva del DE los territorios cuentan con recursos que no están siendo utilizados, y que a partir de la movilización de estos es posible articular un cambio estructural para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía. Cada vez cobra más importancia el conocimiento de los territorios para incorporar planteamientos que pudieran adaptarse a sus particularidades, así como la interacción de los factores endógenos y exógenos.

Entre los elementos del DE que consideramos más relevantes para poner en marcha la estrategia, destacamos el papel de la escala local, por tratarse del espacio en el que se movilizan los recursos de los territorios que constituyen el potencial del desarrollo. El componente endógeno, que permite articular estrategias a partir de los recursos propios de la comunidad e incluyen un principio de autogestión. Por último, el enfoque de abajo hacia arriba (top down) que concede un mayor protagonismo a las comunidades locales para activar procesos a partir de la movilización de los agentes locales.

Por último, planteamos la necesidad de complementar el enfoque del DE con la visión normativa del DHL, a efectos de enriquecer el enfoque del DE. La interacción de ambos aspectos en el análisis se considera como una perspectiva que permite generar estrategias de DE acordes a una realidad cada vez más compleja y en el caso concreto de la presente investigación como un componente que permita articular en posteriores apartados estrategias de DE a partir de las particularidades socioterritoriales de Panamá.





## **CAPÍTULO 4. APORTES PARA UNA ESTRATEGIA DE TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

---



## 4.1 Introducción

En el presente capítulo, identificamos los componentes básicos para definir una propuesta de territorialización de las políticas públicas a partir de los elementos del desarrollo territorial que han sido objeto de análisis en los capítulos anteriores.

Para ello hemos considerado oportuno realizar un análisis de los aportes de cada una de las dimensiones que creemos relevantes a la hora de articular una estrategia, entre las que podemos destacar: la dimensión productiva (sistemas de producción, redes e innovación social), la dimensión político-administrativa (descentralización), la dimensión societal (capital social) y por último la dimensión de gobierno (gobernanza territorial).

En primer lugar, abordamos los aspectos productivos de una estrategia de desarrollo. La etapa de producción posfordista ha permitido la importancia del territorio como unidad de análisis. La producción flexible concede protagonismo a la empresa innovadora, al tiempo que sitúa en un lugar más prominente el desempeño de los actores locales en las estrategias de desarrollo. La perspectiva del DE que presentamos a lo largo del capítulo anterior se aborda como una dimensión para la interpretación de las dinámicas económicas de los territorios, a efectos de estimular nuevos mecanismos de acumulación.

El análisis de las redes ocupa un lugar destacado, ya que la mejora de las economías internas, a partir de la flexibilización de los sistemas productivos, conlleva a un incremento relacional como resultado de los intercambios, la generación de conocimiento y el desarrollo territorial. Desde nuestra óptica de análisis, precisamente, cobran especial trascendencia las relaciones de las organizaciones y su entorno, ya que estas interacciones son las que posibilitan la emergencia de alternativas al desarrollo desde la visión del DE.

En definitiva, tratamos de hacer hincapié en la premisa del DE en cuanto al tratamiento de las economías locales como resultado de la diversificación relacional de actores (ciudadanos, empresas, instituciones locales, entre otras). Desde esta posición se considera la necesidad de analizar las dimensiones de coordinación territorial, su diversificación en las diversas modalidades de gobernanza, entendida como una forma de gobierno a definir a partir de las particularidades socioterritoriales dadas.

En segundo lugar, otorgamos un lugar preeminente a la descentralización político-administrativa desde la concepción que vincula la misma con la transferencia de recursos y competencias a las entidades subnacionales. Esta dimensión es determinante a la hora de establecer los mecanismos de territorialización de la acción pública ya que será el marco normativo que permitirá la apertura de nuevas iniciativas de participación pública de sectores sociales en el territorio para generar estrategias de desarrollo. Por ello, el punto de partida de la descentralización mencionada implica una posición que va más allá de una mera reforma del sector público, sino más bien una dinámica que envuelve una serie de interacciones entre actores sociales, sean estos del sector público o privado, que redefinen el modelo de gestión.

En tercer lugar, el capital social ocupa un lugar clave a la hora de fomentar la articulación de estrategias de desarrollo. Por una parte, el mismo no se agota con su uso, sino que por el contrario se incrementa con él ya que las redes de cooperación tienen un efecto multiplicador. Cobra especial relevancia como elemento transversal y estratégico ya que la cooperación entre actores constituye un mecanismo de acción para generar alternativas, resolución de conflictos, así como conocimientos, capacidades individuales y colectivas para la mejora de las condiciones sociales y productivas.

Por último, tomamos una concepción de la gestión de la política pública multidimensional, al considerar aspectos económicos, político-administrativos, socioculturales e institucionales. Por ello, sugerimos una territorialidad de la acción pública como un modelo de gestión creativo a partir de la interacción de actores públicos y privados, al tiempo que la incorporación de la perspectiva del desarrollo territorial concede mayor protagonismo al diseño y gestión de las acciones articuladas entre los actores sociales propios del territorio, así como de las sinergias que emanan de las interacciones de estos.

De esta forma, en cuarto lugar sintetizamos los cambios en la nueva forma de gobernar, pasando de una formalidad vertical a una nueva gobernanza territorial, situación que necesita generar espacios de articulación interinstitucional. Este incremento en la heterogeneidad de la interacción entre los actores y su creciente diversificación implica incorporar formas alternativas de coordinación de la acción pública.

Por tanto, esta nueva gobernanza considera la dimensión territorial, a partir de la interrelación de redes de actores de cooperación, proximidad y confianza. El capítulo recoge, por una parte, los aspectos de una estrategia de territorialización de la acción pública en un contexto de reforma político-administrativa, y, por otra parte, los elementos para establecer una estrategia de descentralización como alternativa para construir estrategias de desarrollo. A partir de las particularidades del entorno analizado, en nuestro caso concreto, se trata de identificar los componentes básicos de la acción pública en Panamá en el contexto de la descentralización.

## **4. 2 La dimensión productiva: sistemas de producción, redes e innovación social**

### **4.2.1 Flexibilización de los sistemas de producción**

Las formas de organización de la producción han venido cambiando en el tiempo como resultado de las transformaciones en las dinámicas económicas, condicionadas por la incorporación de innovaciones y conocimientos en los sistemas productivos. En nuestro análisis hemos identificado aquellas que pueden ayudarnos a disponer de una concepción evolutiva, desde los distritos industriales, pasando por los entornos innovadores, sistemas nacionales de innovación, sistemas regionales de innovación y clústeres.

La flexibilización de la producción se enmarca en una coyuntura internacional en la que se fomenta la formación de empresas que interactúan globalmente en la internacionalización de las cadenas de valor de la producción, vinculadas a su vez a sistemas de relaciones sociales que permiten gestionarlos. Las mismas, por tanto, promueven una mayor interacción entre las empresas y los actores locales. Estas alianzas estratégicas permiten a los sistemas productivos locales fomentar economías de escala en la producción y desarrollo de productos (a través de alianzas relacionadas con la innovación) y favorecen la reducción de costes dados los cauces de negociación entre actores y de los costes de transacción entre las empresas.

La articulación entre tecnología y mediana empresa posibilitaba una mejora en la competitividad de las pequeñas unidades productivas frente a las grandes corporaciones. Al mismo tiempo, se consolidaba la emergencia de un nuevo artesanado de las pequeñas y medianas empresas, polivalente, flexible y con capacidad de decisión en las relaciones de trabajo. Esta situación nos permitiría identificar la emergencia de un nuevo paradigma industrial, más descentralizado e innovador, cuyas condiciones técnicas y relaciones sociales supondrían una superación del modelo fordista. La interacción de las nuevas formas de integración entre firmas se materializaba en zonas de desarrollo (distritos industriales) territorialmente homogéneas basadas en relaciones sociales que facilitarían el consenso frente al dualismo (Becattini, 1979). Se produce un redescubrimiento del distrito industrial, al tiempo que el territorio pasó a ocupar un lugar central como unidad de análisis en detrimento a las empresas consideradas de forma aislada. Es a partir de entonces cuando se han venido generando nuevos aportes que han permitido una visión integral del desarrollo al incorporar un enfoque territorial como uno de los ejes vertebrales de las estrategias de desarrollo (Albuquerque, 2004).

La producción flexible manifiesta la centralidad de la empresa innovadora y dinámica frente a la gran industria, al tiempo que recupera un mayor peso de las tradiciones y las formas sociales ancestrales lo que situaría a determinados países y regiones en una coyuntura ventajosa para incorporar estas transformaciones (Becerra, 2008). El agotamiento del modelo fordista y la consiguiente flexibilización de los sistemas productivos influye en el surgimiento del enfoque del desarrollo denominado DE que asocia la eficacia de las políticas en la medida que son llevadas a cabo por los actores locales. También se hace hincapié en la importancia de la organización flexible de la producción a través de las pequeñas y medianas empresas que puedan superar las rigideces de las grandes organizaciones fordistas (Vázquez Barquero, 2006).

En la actual coyuntura, las transformaciones económicas, organizativas, tecnológicas, políticas e institucionales sugieren adoptar una perspectiva de análisis dinámica de lo económico y social. En este contexto el DE se presenta como un contexto útil para el análisis y la acción (Vázquez Barquero, 1999; 2016).

La metateoría del DE concibe la acumulación de capital y el progreso tecnológico como factores clave del crecimiento económico. Al mismo tiempo, identifica una senda de desarrollo auto sostenido de carácter endógeno, al idear que los factores que contribuyen a la acumulación de capital generan economías de escala que reducen los costos de transacción y favorecen las economías de diversidad. Es por ello por lo que desde el DE se reconoce la existencia de rendimientos crecientes de los factores acumulables y el papel de los actores económicos públicos y privados en las decisiones de inversión y localización (Vázquez Barquero, 2000).

Uno de los factores que condicionan la acumulación de capital es la organización de los sistemas productivos, cobrando cada vez mayor alcance la organización de los sistemas productivos locales. Esto plantea la importancia del entorno en el que se establecen las relaciones entre los diferentes actores (empresas, proveedores y clientes) como un condicionante para la productividad y competitividad de las economías locales.

El análisis de los diferentes sistemas productivos locales a los que hemos aludido en apartados anteriores pretendía reflejar el impacto de la existencia de una red de empresas industriales locales para la generación de una multiplicidad de mercados internos y de puntos de interacción que coadyuvan al intercambio de productos, servicios y conocimiento. La creación de estos espacios entre las diferentes empresas, las interacciones entre actores públicos, privados y el intercambio de información entre los mismos generan la difusión de la innovación, incrementando la productividad, así como la mejora de la competitividad de las empresas.

Desde la concepción del DE el crecimiento económico local no sólo se ha visto favorecido por la formación y consolidación de sistemas de empresas, sino que ha radicado en parte en los cambios de organización y el incremento de alianzas estratégicas entre las mismas. La incorporación de formas flexibles de organización de éstas y sus conglomerados se ha materializado en una mejoría en la competitividad, al tiempo que permiten desarrollar unas estrategias por medio de redes de producción más autónomas e integradas al territorio. Es en este contexto de flexibilización de los sistemas de producción donde se ha permitido a las empresas utilizar más eficientemente los atributos territoriales y mejorar así las ventajas competitivas. Esta situación ha llevado a una mejora de la competitividad de las localidades.



Las nuevas dinámicas económicas que se han sustentado en modelos de producción flexible han provocado el desarrollo de redes entre empresas, acuerdos y alianzas que se han centrado en industrias innovadoras como la electrónica y las telecomunicaciones, así como en actividades del sector servicios, tanto en transporte como en finanzas. Estas alianzas para llevar a cabo iniciativas concretas permiten mejorar los procesos de producción, mejora de la competitividad de las empresas, así como un incremento en el dinamismo de las economías locales desde el punto de vista competitivo y la generación de renta.

La flexibilización de los sistemas productivos y la articulación de alianzas estratégicas cobran un lugar destacado en la formulación de las estrategias de DE, ya que son elementos básicos para provocar la diferenciación en la producción y favorecer la reducción de costos de transacción entre las empresas. En definitiva, las nuevas formas de organización propician una generación de economías, internas y externas, utilizando las individualidades del sistema productivo, lo que favorece las dinámicas de crecimiento económico y cambio estructural (Vázquez Barquero, 2000). Por tanto, la flexibilidad de los modelos de producción incide de manera efectiva en una mejor utilización de los recursos disponibles en el territorio y en incrementar la competitividad en los mercados.

#### **4.2.2 Las redes como factores estratégicos del desarrollo local**

Las redes ocupan un lugar relevante en el análisis del desarrollo territorial dado que los sistemas productivos locales se componen de redes internas, en las que se dan relaciones de cooperación y de competitividad entre las empresas (Piore & Sabel, 1984). Desde esta visión, la cooperación en el sistema productivo local se fundamenta en el beneficio que proporciona a cada una de las empresas la combinación de esfuerzos para materializar las economías de escala. De este modo, cobran especial relevancia las interrelaciones para la mejora de las capacidades socio productivas de los territorios (Camagni,1991; Cooke & Morgan,1993; Casti, 1995; Koschatzky, 2002).

Las redes se sustentan en la diversificación relacional de los actores locales y tienen un carácter estratégico desde la concepción endógena del desarrollo. Es por ello, que nos ha parecido pertinente identificar los elementos que consideramos más relevantes a la hora de

comprender y analizarlas, entre los que podemos destacar: la toma de decisiones fundamentada en hábitos, la confianza, la relevancia de la proximidad relacional u organizativa, la transferencia de conocimientos basada en contactos personales, el papel de las instituciones y las redes de empresas.

En lo concerniente a la toma de decisiones, existen pautas que ejercen un determinado efecto sobre la construcción de las realidades socioespaciales. Destacamos, en este sentido, los hábitos, las convenciones y las normas de comportamiento, aspecto que se desarrolla a través de las interacciones de actores dentro de un determinado espacio. Uno de los elementos que cobran relevancia es el del enraizamiento o anclaje territorial (*embeddedness*), vinculado precisamente a que la actividad económica es un fenómeno social (Granovetter, 1985).

Otro de los aspectos a considerar a la hora de fortalecer las relaciones sociales asociadas a las redes, es la confianza, construida a partir de continuos contactos personales, cobrando importancia para su difusión la proximidad geográfica y su mayor probabilidad para la generación de contactos entre diferentes actores (Camagni, 1991; Dei Ottati, 2006). En este sentido, diversas regiones se caracterizan por modos colectivos de organización, de hacer cosas, diferentes capacidades socioeconómicas que les permite distinguirse por sistemas tecnológicos y de innovación específicos (Simmie, 2005).

En el análisis de las redes de actores cabe mencionar la importancia concedida a la proximidad relacional u organizativa. Ésta requiere de la confianza entre actores, cuestión necesaria para intercambiar informaciones, conocimiento y fomentar las dinámicas de aprendizaje colectivo (Aydalot, 1986; Maillat, 1995; Gilly & Torre, 2000; Dupuy & Burmeister, 2003). A nuestro modo de ver, la región se convierte en un espacio que permite identificar la cooperación sustentada en la proximidad entre actores que interactúan formando redes de transferencia de información a partir de la proximidad cultural y espacial.

Para generar una efectiva transmisión de conocimientos entre los actores en un territorio se requiere de contactos personales, comunicación verbal y no verbal. Los contactos en red se convierten a su vez en el radio de acción dentro del cual se llevará a cabo la búsqueda de socios. En este sentido, destacamos los enlaces verticales que se dan dentro de la cadena de valor y de producción en el que predominan las relaciones suprarregionales, mientras que en

las relaciones en las que se aprecia una mayor cooperación para la investigación se dan por medio de contactos de ámbito regional. Este aspecto consideramos que estaría asociado a la cuestión de la confianza y proximidad existente entre los actores de ese territorio.

Por otra parte, las instituciones se convierten en un elemento clave para fomentar y consolidar las redes socioterritoriales para la dinamización social y económica de los ámbitos locales. Las mismas, facilitan la creación de sinergias para incrementar las capacidades, competencias y habilidades individuales y colectivas. Todo ello tiene una trascendencia en el DE dado que permite mejorar las economías internas y externas a partir de la flexibilización de los sistemas productivos basados en el aumento de los intercambios, generación de conocimientos y mejora de las capacidades socioterritoriales.

Las múltiples interacciones derivadas de estos elementos nos permiten incorporar un enfoque multidimensional de las redes. En nuestro análisis partimos de la base de identificar los niveles o dimensiones en cuanto a las relaciones de las empresas en el territorio, a lo interno de las mismas y entre ellas, por último, y no menos importante, la interacción con su entorno. En este contexto cobra especial relevancia precisamente desde la concepción endógena del desarrollo, considerar las transformaciones y adecuaciones de los sistemas productivos a través de unas formas de relacionamiento entre empresas (intercambios) que facilitan patrones comunes de desarrollo a partir de las particularidades productivas de las empresas.

Las redes de empresas se presentan como formas de articulación productiva que favorecen la difusión de conocimientos y el aprendizaje institucional. Las relaciones subyacentes entre las diferentes empresas del territorio facilitan el intercambio de información, de productos y características del mercado. Se establecen nuevos modelos de producción, a partir de la automatización de procesos de producción y nuevas tecnologías. Se retoma el concepto de lazos relacionales débiles (Grabher, 1993). En primer lugar, mantiene un intercambio fluido de información frente a las estructuras formales que condicionan la información y limitan su acceso. En segundo término, los mecanismos de transmisión de conocimientos también se diversifican a través del relacionamiento entre las distintas empresas. Por último, la fluidez del intercambio de la información favorece la mejora de la calidad de esta entre las empresas.

En este sentido, podemos precisar que las redes, por sí mismas permiten transmitir conocimientos que no son fácilmente intercambiables en el mercado como es el conocimiento tácito ya que el mismo no es accesible a las empresas que no forman parte de una estructura relacional.

### **4.2.3 Fomento de entornos territoriales innovadores**

A partir de la década de los 90, se evidencia la emergencia de la economía del conocimiento. Su funcionamiento se sustenta de manera predominante en la producción, distribución y uso del conocimiento y la información. En términos de Drucker (1993) en la nueva economía, el conocimiento no es uno más de los factores de producción, sino que se ha convertido en el principal factor de producción.

El desarrollo de la economía basada en el conocimiento se ha producido en el marco de la revolución de las nuevas tecnologías. No obstante, no se puede tomar como sinónimo del advenimiento de las TIC, es por ello, que autores como Foray y Lundvall (1996), sugieren que el sistema de las TIC provee a la economía basada en el conocimiento de una nueva y diferente base tecnológica que combina las condiciones de producción y distribución de este, así como un ensamble en el sistema de producción.

El conocimiento es un detonador del desarrollo económico que se ha traducido en una mayor competitividad, referido a la productividad, donde el conocimiento generado, en conjunto al componente tecnológico se han transformado en elementos clave para incrementar la productividad y de este modo dinamizar la economía (Powell & Snellman, 2004). Como sugiere Barceló (2001, p.14) *el conocimiento surge a partir del dato, como representación de un grupo de objetos y acontecimientos que se dan en el mundo real, se encuentra un primer nivel de conocimiento. Una vez que el dato adquiere un determinado significado en un contexto específico, encontramos un segundo nivel en la información. El flujo de experiencias, valoraciones, información técnica y juicio experto capaz de evaluar e incorporar nuevas experiencias e información convierte este segundo nivel en un tercero, que se relaciona con el conocimiento.*

La innovación implica diferentes tipos de aprendizaje (Lundvall 1992; Johnson, 1992). El aprendizaje por investigación (*learning by searching*), actividad que busca aumentar el conocimiento con objeto de estimular la innovación, organizado por tanto para estos efectos. El aprendizaje por exploración (*learning by exploring*), derivado de actividades de investigación básicas orientadas por el beneficio y llevadas a cabo por universidades y organizaciones similares. Por otra parte, el aprendizaje por producción (*learning-by-producing*), que surge como subproducto de actividades económicas organizadas con otros fines primarios. Se encuentra enraizado en actividades rutinarias de producción y distribución que estarían orientadas por la estructura (*structuralist oriented*), a diferencia de la investigación y exploración que serían orientadas por la acción (*action oriented*). Entre los integrantes más destacados de esta modalidad se encuentran las modalidades de aprender haciendo (*learning-by-doing*), al que acota Arrow (1962) al indicar que los operarios aumentaban su conocimiento en su actividad productiva, el aprender usando (*learning-by-using*) al que se refería Rosenberg (1982) al indicar que el uso de sistemas complejos permite incrementar su eficiencia, y el aprender interactuando (*learning-by-interacting*) al que se refería Lundvall (1982) al exponer de la interacción entre usuarios y productores derivan productos e innovaciones.

Autores como Lundvall (1992) asocian las posibilidades de éxito de las empresas y las economías de los países a la efectividad para la generación de conocimientos y su manejo, al tiempo que se sitúa en un lugar protagónico en la economía por su contribución a los incrementos de productividad, a la formación, el crecimiento de nuevas industrias y los cambios organizacionales necesarios para su aplicación. El conocimiento de cómo organizar y gestionar las actividades económicas es un determinante crucial del rendimiento económico.

Asheim e Isaksen (2002) argumentan que las empresas recurren a las ideas, al saber hacer y a los activos complementarios de los clientes, proveedores, consultores, universidades, organizaciones financieras y de formación independientemente de su localización geográfica. Por ello, aunque en los medios innovadores predomina el componente endógeno los medios no se comportan nunca como sistemas más abiertos al exterior, de donde pueden proceder los recursos técnicos, productos, información y nuevas formas de gestión.

Para Cooke (2001) el sistema regional de innovación estaría conformado por dos subsistemas interrelacionados; un subsistema de generación de conocimiento de apoyo regional, conformado por infraestructura pública y privada, universidades, centros de formación; y un subsistema de conocimiento vinculado a una estructura de producción regional, conformado por las empresas. Autores como Tödtling y Tripl (2005) incorporan un tercer subsistema, como es el de la política regional, y señalan que se encuentran inmersos en un marco socioeconómico y cultural regional.

Desde una interpretación amplia de la actividad económica, podemos resaltar el reconocimiento del proceso de destrucción creadora, a partir del cual se materializa el cambio permanente a que está sujeto el sistema productivo (Schumpeter, 1934). La evolución, el cambio y el desarrollo son rupturas dinámicas que están motivadas por la emergencia de innovaciones que tienen lugar en la economía como consecuencia de factores endógenos. Es por ello por lo que desde la óptica Schumpeteriana se incorporan postulados heterodoxos como la incertidumbre, la información imperfecta y el desequilibrio.

En esta misma perspectiva Dosi (1988) esboza la concepción evolucionista según la cual la mayor parte del conocimiento tecnológico se puede caracterizar como tácito, específico, de difícil transferibilidad y no siempre completamente entendido; por ende, el cambio técnico es en general acumulativo y local. Se percibe el conocimiento de la organización como el saber individual y colectivo, que se sitúa al servicio de la actividad de las unidades productivas a través de sus componentes para la mejora de los resultados.

Cabe mencionar la relación existente entre innovación y el aprendizaje. La innovación supone la introducción de un nuevo conocimiento en la economía, como resultado de un aprendizaje. La misma implica, no sólo un aprendizaje, sino también un olvido, ya que de lo contrario algunos aprendizajes podrían bloquearse. En ciertos casos el olvido tiene lugar como consecuencia de no usar los conocimientos (*just forgetting*). En otros casos, como el de las innovaciones radicales, es necesario una estrategia de olvido creativo (*creative forgetting*), presentándose como una parte esencial e integrante del aprendizaje (Johnson, 1992).

Las políticas de innovación no sólo se fundamentan en el fortalecimiento de capacidades de I+D, sino en apoyar la circulación de los conocimientos entre los actores involucrados en la generación de la innovación. Es por ello por lo que consideramos importante un cambio de enfoque, que permita ampliar el conocimiento a partir de las redes, incorporando a las universidades, organismos de investigación, empresas y al sector institucional. Se requiere por tanto promover el intercambio de conocimiento y el aprendizaje interactivo.

Los sistemas de innovación son abiertos, lo que implica que las economías no son autosuficientes en la generación de conocimientos. Su evolución se da en diferentes partes del mundo. Omitir este hecho implica caer en la obsolescencia, por tanto, los sistemas de innovación dependen de la capacidad para aprovechar los conocimientos a escala global. Esta capacidad de absorber de los actores en los sistemas de información está determinada por la calidad y las competencias organizativas.

En este contexto, las dinámicas territoriales cobran relevancia dada la incidencia de la especificidad de las condiciones socioeconómicas e institucionales como marco de relación que se establece en la interacción de las actividades económicas. En la escala territorial incorporan una base colectiva de aprendizaje en la cual las regiones ocupan un lugar protagónico dada la transcendencia en la configuración de las estrategias de aprendizaje e innovación.

La misma emerge a partir del reconocimiento del valor de los factores intangibles y los aspectos relacionales que establecen el crecimiento en la escala local, tales como las instituciones y la cultura, el conocimiento codificado propio de una determinada región que conforman parte del capital humano. Ello repercute en la concepción de la innovación no tanto por su carácter lineal, sino como una dinámica cíclica e interactiva entre los actores en clave de redes (Nijkamp & Siedschlag, 2011).

Consideramos la innovación como resultado de una interacción social y territorial que presenta un carácter acumulativo e interactivo entre los usuarios de conocimiento y los productores de éste. Se proyecta, por tanto, una concepción social del aprendizaje y la innovación que funciona mejor cuando existe proximidad entre los actores, lo que facilita la interacción y la transferencia de conocimientos. Al mismo tiempo, las empresas agrupadas

territorialmente comparten una identidad que facilita los procesos de aprendizaje (Albuquerque, 2008).

Teniendo en cuenta la visión de los organismos multilaterales en lo concerniente a la economía del conocimiento, se atribuye una de las primeras referencias a la misma por parte de la OCDE (1996). Su significado trasciende a las nuevas tecnologías, Internet, incluso a los aspectos de la sociedad de la información. En una economía del conocimiento la información y la tecnología no son factores externos del proceso de producción. El conocimiento y la información influyen de manera directa en el mismo. Por ello, se considera que el uso y la generación de conocimiento pueden incrementar la capacidad de los factores de producción tradicional, e incluso pueden transformar los procesos en nuevos productos y procesos (OECD, 2015).

En este mismo sentido, el Banco Mundial (2007, 2011) esboza que la economía del conocimiento tiene mayor importancia que los bienes de capital y mano de obra, al considerar que el conocimiento trasciende en función de la cantidad y sofisticación con el que se proyecta. Según esta concepción, se establecen cuatro elementos a considerar en toda estrategia basada en el conocimiento (Banco Mundial, 2007). En primer lugar, la base educativa y de formación, es necesario contar con una fuerza de trabajo calificada, primando la actualización de conocimientos y adaptando sus habilidades para las empresas a efectos de crear y utilizar el conocimiento de manera eficiente. En segundo lugar, la infraestructura de información para garantizar la comunicación, difusión y su procesamiento. En tercer lugar, el sistema de innovación, conformado por empresas, centros de investigación, universidades, especialistas y todas aquellas organizaciones que de una u otra manera generan nuevos conocimientos, aprovechando los altos niveles de stock en el contexto global adaptándolo a las necesidades locales. Por último, los marcos institucionales, entre los actores de gobierno y negocios que deben estar orientados a la movilización eficiente y eficaz en la asignación de los recursos.

El reconocimiento de los efectos de la acumulación de conocimientos como una de las fuentes de crecimiento llevó al Banco Mundial a formular la iniciativa *Knowledge for Development (K4D)* hasta nuestros días, a efectos de concientizar a los formuladores de políticas públicas sobre la importancia de la generación de conocimiento en el desarrollo



económico. En el contexto de la iniciativa se han creado una serie de indicadores que intentan evaluar el grado de preparación de los países para generar y aplicar el conocimiento. El indicador creado por el BM denominado Índice de la Economía del Conocimiento, permite evaluar variables cualitativas y cuantitativas. Para su construcción se consideran cuatro aspectos fundamentales, el régimen económico e institucional, la educación y sus capacidades, la infraestructura de información y convivencia, por último, el sistema de innovación (Das, 2011).

El surgimiento y desarrollo de la economía basada en el conocimiento y la revolución tecnológica son vistas desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como una oportunidad para el impulso ambiental a través de la puesta en marcha de la Agenda 2030 en la región, por medio de inversiones intensivas en conocimiento que contribuyen a su vez a la reducción de las emisiones de carbono y que generan empleos de calidad (CEPAL, 2019).

La dinámica de innovación, así como el desarrollo de nuevas capacidades científico-tecnológicas y la búsqueda de oportunidades están relacionadas con los niveles de I+D. En este mismo sentido, se hace referencia al capital humano a la hora de poner en práctica los conocimientos generados y por ello las políticas educativas en la región se convierten en un factor clave para el desarrollo de las estrategias basadas en el conocimiento. Por último, aludimos al componente institucional, ya que es un elemento estratégico a la hora de articular las orientaciones generadas por los diferentes actores que participan en el entramado institucional destacando el papel de las empresas, las universidades, centros de investigación, sector público y las dinámicas generadas desde la sociedad civil. Precisamente, la interacción entre las instituciones articula el trabajo en red entre las mismas, cuestión que da sustento a la innovación, por tanto, los niveles de interacción entre las variables mencionadas son fundamentales para la generación de patrones de aprendizaje específicos en los territorios.

## **4.3 La dimensión político-administrativa: la descentralización**

### **4.3.1 La descentralización: proceso político para la generación de funciones de la política territorial del desarrollo**

Un aspecto fundamental para promover una estrategia de territorialización es la necesidad de impulsar el proceso de descentralización para dotar de mayor autonomía y poder a las instancias subnacionales. A pesar de las reformas impulsadas en los últimos tiempos, Panamá continúa siendo un Estado centralizado, en buena medida por un legado histórico que conformó una organización administrativa centralista. La época republicana expresa la prolongación de los privilegios derivados del sistema colonial y la conformación del Estado republicano caracterizado por la superposición de distintos órganos estatales, la restricción de las competencias municipales, la disminución de recursos y la creación y fortalecimiento de las estructuras centrales (Leis, 2000).

Según Claudio Veliz (1984) la cultura centralista en América Latina se atribuye a la falta histórica de acontecimientos similares a la Revolución Industrial y la Revolución Francesa, a la ausencia de formas feudales y al peso de una sola religión de carácter latifundiarario. Independientemente de las hipótesis que pueden argumentar la predominancia de la cultura centralista, lo que sí queda de manifiesto es su rasgo idiosincrático y ello motiva su permanencia, que se traduce en una manifiesta resistencia a los cambios en otra dirección (Boisier, 2010).

La descentralización en América Latina es una oportunidad para promover procesos de promoción del desarrollo local y una gobernanza más acorde a las necesidades territoriales. Los desafíos que afrontaron las economías nacionales de la región debieron enfrentarse a los desafíos de la globalización, aspecto que implicó la generación de nuevos escenarios de competitividad entre los territorios, lo que involucró en ocasiones que los Estados se identificarán como obstáculos para el desarrollo local. Esta cuestión se tradujo en una serie de concesiones al sector privado en materia de gobernanza para entregar atribuciones al capital y empresariado en los territorios (Boisier, 1999; Montecinos, 2005). Esta interpretación la podemos considerar como una lectura crítica que sitúa en el debate la

necesidad de analizar el cómo y con qué propósito se han llevado a cabo los procesos de descentralización en cada uno de los países. Es por ello por lo que la descentralización como proceso se ha experimentado de formas muy distintas, no sólo en los países de la región, sino incluso entre las diferentes regiones a lo interno de los mismos.

Precisamente, la descentralización se plantea como un término que engloba diferentes puntos de vista y múltiples interpretaciones, lo que ha llevado a una amplia producción académica en torno a ella. A efectos de ordenar algunas de las consideraciones más relevantes desde la óptica de la presente investigación, haremos especial énfasis en la descentralización política y la descentralización administrativa.

La relación existente entre las dinámicas de descentralización política y administrativa con el surgimiento y expansión de las iniciativas locales hace que nos planteemos una aproximación teórica y conceptual a la misma. El abordaje de partida será una sistematización de las diferentes concepciones, a efectos de identificar los componentes caracterizadores de la descentralización. En términos de Finot (2003;2007) las decisiones otorgadas a los gobiernos subnacionales pueden ser políticas, principalmente en aspectos tales como, cuánto, dónde, y con qué recursos proveer y administrativa, la necesaria para ejecutar las decisiones políticas o sólo administrativas. En el primer caso se trataría de una descentralización política; en el segundo de una descentralización administrativa.

#### **4.3.1.1 La descentralización como reforma administrativa**

En la aproximación administrativa cobra trascendencia la visión que expresa la transferencia de poder a los niveles inferiores en una jerarquía, en función del traslado de competencias dentro del apartado de gobierno central a las entidades regionales y/o locales. El proceso de provisión de bienes públicos puede analizarse según la naturaleza de las actividades. Las asignaciones y el control son responsabilidad directa de los gobiernos y los representantes, mientras que la preparación de la información para la toma de decisiones como la ejecución de esas decisiones con acciones corresponden a las administraciones.

A la hora de conceptualizar la descentralización administrativa, tomamos como referencia la definición de Palma y Rufián (1989) como la transferencia por norma legal de competencias decisorias desde una administración central a otras administraciones con autonomía de

gestión, independientemente que sus titulares sean electos o no, ya que los mismos deben responder de su gestión básicamente al gobierno central donde se toman las decisiones fundamentales sobre los bienes públicos. En definitiva, se impone una coordinación entre los niveles intergubernamentales, lo que implica en ocasiones dificultades, desequilibrios y el tipo de gobernanza entre los territorios y sus representantes (Montecinos, 2005; Vásquez & Brand Montoya, 2016).

La descentralización administrativa alude al conjunto de condiciones necesarias para que las decisiones públicas de carácter político sean tomadas por la institucionalidad descentralizada en el territorio. Incluye un aspecto formal asociado al traspaso de competencias, atribuciones y funciones desde el nivel central al nivel descentralizado. En este sentido, la descentralización fiscal se piensa como el conjunto de condiciones necesarias para que las decisiones fiscales sean tomadas en consideración por parte de la institucionalidad descentralizada en el territorio (Marshal, 2018). Esta última concepción ha recibido críticas, ya que no era razonable realizar transferencias sin contar con atribuciones, lo que generaba dificultades a la hora que en algunos casos se trasladaban recursos sin estar asociados a competencias, lo que dificultaba el seguimiento a los recursos empleados (Giraldo, 2009).

Uno de los rasgos que caracteriza a la descentralización administrativa es, precisamente, cuando estamos ante una transferencia de funciones de gestión y competencias administrativas para la producción de bienes públicos y se proceden a adecuar las herramientas para mejorar la organización de la administración pública, por medio de una transferencia de competencias operativas que permiten una mayor proximidad a la hora de tomar decisiones por parte de las instancias administrativas más próximas a la ciudadanía.

La descentralización administrativa frente a la política hace referencia a la forma en la que se establecen los titulares del ente descentralizado. Para la cuestión de la descentralización administrativa, se da cuando los gobernantes provienen de nombramientos, o designaciones de órganos superiores, mientras que, en el caso de la descentralización política, los gobernantes son resultado de una elección democrática (Montero & Samuels, 2004; Boisier, 1991). En el primer caso, un nivel de gobierno al interior del Estado mantiene la potestad de designar e imponer mandatos a las autoridades de un nivel inferior, lo que determina que estamos ante una descentralización administrativa (Treisman, 2007).

En términos de Falletti (2010) la descentralización administrativa aparece como la transferencia de facultades para la presentación de determinados servicios públicos, que puede ser funcional o no, en función de los costos necesarios para la prestación de los servicios. Los recursos necesarios provienen de transferencias desde el nivel central o de recursos propios. Por tanto, la autora establece una diferenciación entre descentralización administrativa financiada y descentralización fiscal. El incremento de los niveles de gasto de las entidades subnacionales, producto de transferencias destinadas a la presentación de servicios, no pueden considerarse parte de la descentralización fiscal, sino como un elemento paliativo a la responsabilidad transferida; así, las transferencias económicas hacia los entes subnacionales solo podrán estimarse como una forma de descentralización fiscal, cuando no están vinculados a la transferencia de servicios.

La descentralización administrativa implica la capacidad de administración de cada sistema por las propias instituciones públicas. La descentralización de los sistemas de administración financiera y de recursos reales puede asumir distintas formas y niveles. El mayor o menor grado de su descentralización estará vinculado tanto al marco político, jurídico y administrativo del país y a las mayores o menores capacidades administrativas de gestión de las diversas instituciones públicas como a las características específicas de cada uno de los sistemas. Así, es diferente el grado de descentralización en un ministerio que, en un organismo descentralizado, una universidad, una empresa pública o un municipio.

En el caso de los municipios, el nivel de descentralización es superior porque se trata de niveles con mayor autonomía de gobierno. La descentralización administrativa cumple con dos requisitos básicos. Por una parte, la que se determine para un sistema estará relacionada con la que se establezca para los otros. Por otra parte, estará debidamente reglamentada, de manera que pueda estar claramente establecidas las facultades, normas y procedimientos que competen a las instituciones centrales y las diversas instituciones periféricas.

#### **4.3.1.2 La descentralización como reforma política**

La descentralización política hace referencia al conjunto de condiciones necesarias para que las decisiones públicas de carácter político sean tomadas por la institucionalidad

descentralizada en el territorio. La descentralización tiene un componente político, con el cual se pretende recomponer las solidaridades territoriales y reestructurar lo social, es decir refundar las partes del aparato de bienestar del Estado en niveles más desagregados de modo tal, que se logre un reparto territorial de responsabilidades, así como el adelgazamiento y optimización de los cuerpos técnicos burocráticos. Supone la asunción de parte de la región o el municipio, en función del caso, de la construcción de lo local, por supuesto sin dejar de atender los lineamientos del aparato centralizado del Estado. Ello no significa, que estos no puedan desarrollar una gestión con un sentido distinto o incluso opuesto al que se promueve desde el centro (Roy, 1996).

La descentralización presenta *un carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto, una sociedad o colectividad de base territorial capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad sociocultural, político administrativa, y por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (humanos, financieros, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente* (Borja, 1987).

La delimitación del territorio sobre el que recaerá la descentralización es compleja, y no solo cubre el ámbito municipal pues los movimientos sociales pueden reivindicar territorios distintos de los que existen en la organización político-administrativa del Estado. Por ello, las divisiones territoriales deben basarse en unidades con personalidad social y/o cultural, con intereses comunes, que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana. La descentralización contiene un componente de naturaleza política (Brewer-Carías, 1998) que implica mucho más que una reforma del sector público envuelve el papel y las relaciones de todos los actores sociales, sean gubernamentales, del sector privado o de la sociedad civil (Work, 2001).

Según Finot (1999) la descentralización política debe orientarse al desarrollo territorial, aprovechando los ámbitos correspondientes de cada nivel descentralizado del Estado hasta llegar a las organizaciones de base civil. Esta situación permitiría que la descentralización política pudiera contribuir a la generación de alternativas de participación ciudadana y la mejora de su eficiencia. A efectos que se puedan desarrollar estas opciones de participación a través de una descentralización política es necesario proponer la modificación de los

sistemas redistributivos. El desarrollo territorial involucraría a todos los niveles del Estado, que articularían las iniciativas y los esfuerzos de los ciudadanos, canalizados a través de los representantes y organizaciones. Para ello, consideramos la necesidad de incorporar una estrategia de fortalecimiento asociativo y mancomunidades territoriales que permitan adecuar la oferta de los servicios públicos adaptados a la demanda territorial.

Este punto de vista considera la necesidad de generar sinergias entre los actores implicados en el desarrollo territorial, el fortalecimiento entre las organizaciones locales, la creación de ámbitos de participación en la elaboración de las políticas y en definitiva a una nueva articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad. Estas formas de relacionamiento plantean la relevancia de una descentralización institucional, la afirmación de las autonomías locales, y en definitiva la generación de actores locales de desarrollo (Arocena , 1995).

Esta situación requiere la creación de plataformas territoriales para la formulación y ejecución de políticas, rompiendo la lógica vigente de ejecución de políticas definidas desde el centro. Se trataría, por tanto, de articular las políticas nacionales y territoriales, en nuestro análisis las mismas solo pueden ser coordinadas desde el territorio. Estaríamos vislumbrando, por tanto, una nueva estrategia sociopolítica de cambio (Gallicchio, 2010).

En términos similares, Albuquerque (1996; 2004) propone que las políticas territoriales deben orientarse a la formación de recursos humanos y a elevar la calidad de vida de los habitantes del territorio, situación que favorece la creación de entornos institucionales y sociales para el desarrollo. Se percibe, por tanto, la importancia de construir un nuevo paradigma territorial que tenga como finalidad la promoción del desarrollo comunitario, a través de iniciativas de interacción institucional multinivel que persigan mejorar la efectividad, eficacia, equidad y calidad de las políticas públicas. Para ello se requiere de programas que fomenten la modernización de la gestión social, la descentralización, la participación de la sociedad civil y en definitiva una mayor integralidad de las acciones.

La descentralización remite a las iniciativas que, en términos generales, proponen una redefinición de las fuentes de las responsabilidades de decisión y actuación (social, política o institucional, pública o privada) y que suponen una transformación de la caracterización centralista previa, como una ampliación o profundización del peso de las entidades

periféricas existentes o la creación de nuevas (García, 2001). Este tipo de opciones pueden incluir nuevos reequilibrios entre lo público y lo privado, entre el papel, funciones y responsabilidades del Estado, y, por otra parte, entre los entes de decisión colectiva y los individuos. Como consecuencia, podrían derivarse alternativas de fortalecimiento de la sociedad civil, así como de las organizaciones sociales. La descentralización se asume como una política que busca trasladar capacidades de actuación política (competencias y funciones) desde el núcleo central del Estado hacia los espacios y entes periféricos de decisión política que a su vez son responsables de diseñar y ejecutar políticas (generales y sectoriales) en su ámbito de actuación, en nuestro caso, los gobiernos locales.

#### **4.3.1.3 La descentralización en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales**

El posicionamiento de los organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) en torno a la descentralización político-administrativa, denominado en ocasiones optimismo multilateral, bosqueja la misma como un principio orientador de las políticas públicas en los países de la región, así como la identificación de áreas prioritarias a descentralizar como son los servicios de educación y salud. Desde este enfoque la descentralización se articula alrededor de tres ejes: sustento ideológico, propósito político y praxis tecno-burocrática (Montecinos, 2005).

En el contexto de América Latina el acercamiento de las decisiones de su interés al ciudadano no ha sido el único propósito de los procesos de descentralización. A partir del Consenso de Washington se incorporó una idea favorable a la reducción y mejora de la eficiencia del Estado. Entidades como el Banco Mundial, proyectaban como exitosos los procesos de descentralización, siempre y cuando mejoraran la eficiencia y la capacidad de los Estados en la provisión de los servicios públicos y se garantizaba la estabilidad política y económica. Para el ecosistema de entidades financieras internacionales, entre las que nos referimos al Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la descentralización implicaba la transferencia de partidas políticas, fiscales y administrativas a las unidades subnacionales de gobierno, al mismo tiempo, la



conurrencia de gobiernos subnacionales autónomos, democráticamente electos, capaces de tomar decisiones (Banco Mundial, 1998).

El enfoque de los estudios del BM y el BID en sus diversas investigaciones se concentran en evaluar resultados de la implementación de las políticas públicas como salud y educación, a efectos de analizar las condiciones sociopolíticas que facilitan su desarrollo en las experiencias de descentralización. En última instancia desde la praxis tecno-burocrática, se aprecian con claridad las sugerencias de transferencia de los servicios de salud y educación a los niveles subnacionales con el claro objetivo de fomentar su privatización y suscitar una articulación entre el Estado y la sociedad.

Los estudios empíricos de la OCDE no arrojan un balance claramente positivo o negativo de la descentralización como estrategia para la reducción de la pobreza (Jütting et al., 2005), aunque si recaban buenas prácticas (Vyasuhu, 2004). A pesar de los resultados contradictorios, desde las instituciones existe una tendencia basada en la creación de una estructura institucional en el nivel local con el fin de apoyar una orientación del sistema económico hacia lo local, estableciendo un fuerte vínculo entre lo económico y lo político (OECD, 2001).

Estas iniciativas de las reformas descentralizadoras planteadas por los organismos multilaterales precisamente reflejan escasos resultados en materia de eficacia social, porque dejan en un segundo término la participación comunitaria en la provisión, control y promoción de las políticas de salud y educación. En cuanto a la equidad en materias como la salud y educación precisamente este tipo de descentralización vinculada a la privatización de servicios ha contribuido de manera significativa a la generación de brechas interterritoriales (Di Gropello & Cominetti, 1998).

## **4.3.2 Descentralización y territorio**

### **4.3.2.1 La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial: estrategia para la acción**

En la gestión territorial de la política pública, el territorio aparece como un factor de desarrollo que requiere recursos para fomentar iniciativas que permitan a partir de las potencialidades locales consolidar estrategias territoriales de desarrollo. A nuestro entender la descentralización y la articulación de estrategias con la participación de la sociedad civil son dos de los pilares estratégicos a considerar. Partimos de una concepción del territorio, holística, endógena, enfatizando en que los territorios tienen la posibilidad de promover dinámicas fundadas en la acumulación de los recursos colectivos específicos necesarios para el desarrollo de su sistema productivo, institucional y ambiental ( Madoery , 2008).

Desde nuestra perspectiva, la gestión territorial del desarrollo incorpora una serie de acciones individuales, colectivas e institucionales para articular un proceso de construcción social del entorno, impulsado por las iniciativas individuales y colectivas de un conjunto de actores, a partir de la interacción de aspectos económicos, tecnológicos, sociopolíticos, culturales y ambientales.

Precisamente, la inclusión de los objetivos de desarrollo territorial en las políticas públicas requiere del diseño y gestión de acciones articuladoras en espacios determinados que estarán condicionados por la proximidad e identidad entre los actores sociales, orientados al aprovechamiento de recursos, y la promoción de cambios orientados a una mayor integración territorial del desarrollo (Echeverri, et al, 2011; (Pérez Pereyra, 2008). A nuestro entender, la gestión está destinada a mejorar la calidad de vida de la gente, así como a una reducción de las inequidades entre los diferentes territorios, motivo por el cual se requiere generar un marco cognitivo. Según Boisier (2004) el marco cognitivo se basaría en un conocimiento estructural que establece que todo territorio organizado es simultáneamente un sistema, abierto y complejo. Al tiempo, se proyecta un conocimiento funcional que nos permita entender las dinámicas más importantes, como son, el crecimiento económico y el desarrollo societal.

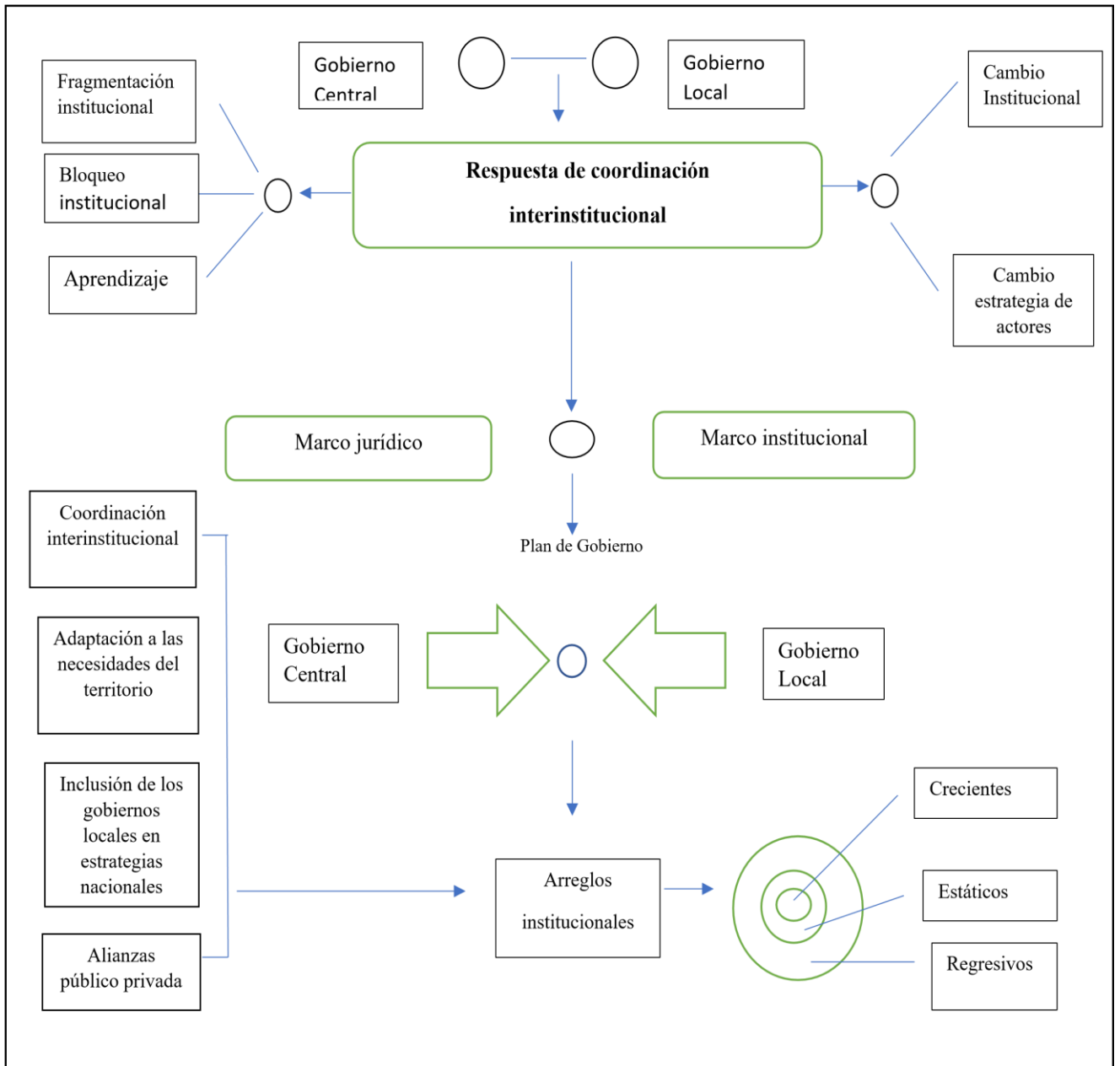
En este sentido, el análisis de las políticas públicas desde el enfoque de la territorialización propone una contribución para promover criterios de racionalidad en las tomas de decisión de las autoridades gubernamentales, primando la orientación y generación del conocimiento útil para la acción desde los territorios y dando una relevancia al ámbito local. El punto de partida implica la necesidad de situar en la dimensión político-institucional, la complementariedad entre el gobierno central y local a efectos de canalizar las demandas ciudadanas desde los enfoques particulares, el primero en función del marco competencial determinado por las normas político-institucionales, y el segundo de ellos por las prácticas políticas de interlocución entre los actores públicos y privados.

Este tipo de gestión pública involucra una comprensión de los marcos jurídicos e institucionales a efectos de articular las prioridades del programa de gobierno entre el ámbito central y local. Esto permite concebir los programas en agendas de desarrollo y no limitarse a una articulación de contenidos meramente operativos. Entendemos, por tanto, la territorialización de las políticas públicas como un enfoque que supera la visión de las estrategias de acción pública en los territorios desde una posición no inclusiva y carente de articulación con el ámbito local. Se pretende incorporar un planteamiento de análisis de las políticas públicas que integre la gobernabilidad multinivel para promover alternativas coherentes y cohesionadas para el desarrollo local.

La Figura 5 representa un esquema de la conceptualización de las políticas públicas a partir de la interrelación entre el gobierno central y local. En la parte superior izquierda de la figura se clasifican los tipos de respuesta como resultado de la interacción entre ambas instancias de gobierno. En primer lugar, la fragmentación institucional en la que se origina una dispersión en la toma de decisiones que dificulta la posibilidad de impulsar iniciativas coherentes. En segundo lugar, el bloqueo institucional que se ocasiona cuando desde uno de los dos niveles de gobierno se condiciona la puesta en práctica de una determinada política pública. Por último, la opción deseable es la de aprendizaje y coordinación mutua, según la cual ambos niveles de gobierno no sólo colaboran, sino que van adaptando nuevos mecanismos en la puesta en marcha de las políticas públicas a partir de los aprendizajes derivados de la interacción intergubernamental (Fundación DEMUCA, 2011). La posición entre una u otra opción varía en función de la capacidad de los actores políticos para

promover procesos de coordinación y colaboración en la puesta en marcha de las políticas públicas.

**Figura 5** Conceptualización del proceso de territorialización de las políticas públicas.



**Fuente:** Fundación DEMUCA (2011) Territorialización de Políticas Públicas. Coordinación interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana.

En la parte superior derecha de la Figura 5 se identifican las posiciones políticas asociadas a las relaciones entre el gobierno central y local a las que hemos hecho referencia. En primera instancia, se destaca la promoción del cambio institucional a efectos de fortalecer las vías de colaboración. El mismo, tiende a ser un cálculo estratégico entre la preferencia de los actores y los procedimientos a los que se deben someter. Es por ello por lo que todo cambio es gradual y tiene un componente experimental. En segunda instancia, la modificación de las estrategias para coadyuvar a la colaboración entre actores orientadas a enfrentar situaciones de bloqueo institucional.

La complejidad de la territorialización de las políticas públicas requiere considerar una clara comprensión de los marcos jurídicos e institucionales que permiten a su vez, articular las prioridades del plan de gobierno en la esfera central y local. Para ello, hemos identificado una serie de aspectos a considerar a la hora de comprender los mismos. Por una parte, la generación de coordinación interinstitucional que permitirá una mejor articulación institucional que demanda de una clara definición de las competencias y funciones de las instituciones en sus diferentes niveles. En segundo lugar, hacemos énfasis en el componente territorial, a través de la adaptación de las políticas a las necesidades y realidades territoriales. En tercer lugar, consideramos como clave la inclusión y participación de los gobiernos locales en las estrategias nacionales, a efectos de generar marcos de colaboración institucional. Por último, incorporamos el papel de las alianzas público-privadas para mejorar la articulación de las iniciativas en la promoción del desarrollo territorial.

Lo que se pretende es mejorar la articulación entre la esfera de gobierno central y local, para que los programas y proyectos que se ejecuten en ambos niveles de gobierno se conviertan en agendas de desarrollo y no solamente en una enumeración de intervenciones sin vinculación institucional o territorial. Se trata, por tanto, de superar las intervenciones gubernamentales orientadas a los territorios sin una visión clara y articulada de los gobiernos locales. Desde nuestra perspectiva, consideramos necesario fortalecer los mecanismos de gobernanza multinivel a través de los arreglos institucionales que permitan dotar de coherencia a las políticas públicas. En este sentido, como se puede apreciar en la Figura 5 (parte inferior derecha), los arreglos institucionales pueden ser crecientes, en la medida que se van ejecutando los proyectos, estáticos sino se generan nuevos y regresivos en aquellos

casos en los que se da una pérdida de capacidades técnicas y/u operativas de las entidades subnacionales.

Esta interpretación territorial de las políticas públicas lleva implícita la necesidad de disponer de información socioterritorial y geo referenciada que nos permita contar de una clara comprensión de las particularidades socioterritoriales, a partir de las cuales se orientan las políticas públicas y teniendo en cuenta las divisiones político-administrativas y los niveles competenciales (Pallavacini, 2010). Todo ello nos permitirá realizar priorizaciones en las intervenciones, así como la incorporación de medidas que incentiven la generación de la cohesión social.

## **4.4 La dimensión societal: el capital social**

### **4.4.1 Instituciones y desarrollo**

A nuestro entender las instituciones ocupan un lugar fundamental en la concreción del desarrollo local, dada la trascendencia de éstas a la hora de establecer las estrategias de acción en las economías locales. Se convierten, por tanto, en elementos que inciden en los modelos de acumulación y facilitan o pueden dificultar en su caso las interacciones entre los diferentes actores del territorio.

La relevancia del papel de las instituciones en el desarrollo tiene como antecedentes a la nueva economía institucional (North, 1993). Desde esta concepción la economía es más que una suma de agentes determinados por los criterios de racionalidad. Este planteamiento por tanto supera la visión de limitar la localización de las actividades económicas a una mera perspectiva de economías externas, haciendo énfasis por el contrario en los factores socio institucionales específicos del territorio. Para efectos de la presente investigación, la mirada institucionalista propone una concepción heterogénea del territorio de carácter evolutivo y la interrelación entre los factores sociales, económicos y políticos que inciden en la concepción del desarrollo socioeconómico (Gainza, 2008).

Ash Amin (1998) identifica tres aspectos en la concepción institucionalista. En primer lugar, una mirada evolutiva a largo plazo, es decir el desarrollo de la localidad se vincula con su trayectoria histórica; en segundo lugar, irrumpe una lógica para reemplazar los mimetismos de fórmulas estandarizadas aplicadas de forma mecánica por una comunidad política irreflexiva; y en tercer lugar, los agentes políticos amplían su posición a la hora de influir en el éxito económico.

El papel de las instituciones en las propuestas de desarrollo territorial ha aparecido como un elemento transversal en cada una de ellas, independientemente de la incidencia que puedan tener en las mismas. En este sentido, Jessop (2001) propone tres concepciones diferentes que sirven para identificar cada una de ellas en lo concerniente al giro institucional. Las mismas pueden ser evaluadas en función del valor que agregan a las ciencias sociales o su eficacia en la formulación y aplicación de la política. Desde esta perspectiva, se distinguen tres tipos de giros. En primer lugar, el denominado giro temático, basado en la intuición, hipótesis o descubrimiento de diversos aspectos institucionales que incluyen temáticas clave de la investigación social. En segundo lugar, se alude al giro metodológico, en el cual la intuición, hipótesis o descubrimiento de los aspectos institucionales de la vida social proporcionan aspectos para explorar y explicar el mundo social. En tercer lugar, identificamos el giro ontológico, en el cual la intuición, hipótesis o el descubrimiento de las instituciones constituyen los fundamentos esenciales de la vida social.

En lo concerniente a la cuestión institucional, Keating (2005) concede importancia a las relaciones intergubernamentales. En los últimos años se aprecia una tendencia por parte de los gobiernos superiores a descentralizar funciones y responsabilidades en las unidades regionales y locales. Aspecto que hemos planteado en apartados anteriores como una descentralización administrativa, situación que facilita la adopción de soluciones locales por parte de las entidades político-administrativas más cercanas a los ciudadanos. La acción política es la que permitirá dilucidar las tensiones y conflictos, desde nuestra perspectiva de análisis la misma debe ser democrática e independiente, no subordinada a la estrecha agenda política tradicional de estímulo y crecimiento. Por ello, una de las temáticas que cobran mayor significación es el diseño institucional (nuevas instituciones) y el fomento de la participación democrática.

#### 4.4.2 Capital social y desarrollo territorial

La visión institucional del capital social propone que el dinamismo de las redes comunitarias y la sociedad civil es en gran medida el resultado del contexto político, legal e institucional. La capacidad de los grupos sociales de movilizarse por intereses colectivos depende de la calidad de las instituciones formales con las cuales interactúan.

El planteamiento institucionalista se presenta como un marco para el análisis del desarrollo territorial que pretende en última instancia caracterizar las particularidades de las relaciones entre los actores sociales, institucionales y culturales para identificar las interacciones que derivan en el caso concreto de los territorios.

Entre las diversas perspectivas conceptuales del término capital social mencionaremos a los propuestos por Putman (1993), Bordieu (2000) y Coleman (2000).

Coleman considera el capital social como un recurso para la acción de carácter instrumental, *el capital social es definido por su función. No es una entidad única sino una variedad de diferentes entidades con dos elementos en común; todos ellos consisten en algún aspecto de las estructuras sociales, y facilitan la realización de ciertas acciones para los actores [...] dentro de la estructura* (Coleman, 2000).

Esta consideración de capital social parte del principio de *rational action*, el cual, insertado en contextos sociales particulares, contribuye a explicar no sólo las acciones de los individuos sino también el desarrollo de las organizaciones sociales.

El capital social aparece insertado en el contexto de las relaciones entre las personas en el momento en que se da un cambio en las mismas para facilitar la acción productiva, y consiste en el valor que ciertos aspectos de la estructura social tienen para los actores. Las principales dimensiones de las relaciones sociales que pueden ser fuentes efectivas de capital social para los individuos son las obligaciones, las expectativas, la confianza mutua, los canales de información, las relaciones de autoridad, así como las normas y sanciones efectivas, existentes en la estructura social (Coleman, 1998; Huerta, 2017).

Según Putman el capital social se encuentra asociado a la idea de comunidad y participación cívica. *La comunidad cívica es aquella en la que la ciudadanía tiene un alto compromiso*



*cívico, se asume y actúa como iguales políticamente, son capaces de una elevada solidaridad, confianza y tolerancia, y dan un fuerte impulso al asociacionismo en la vida pública (Putman, 1993).*

Esta definición, se propone en analogía con nociones de capital físico y humano, como las características de la organización social (redes, normas y confianza) que facilitan la coordinación y cooperación para el beneficio mutuo. La acumulación y el refuerzo de dichos rasgos, en contraposición a una dependencia pasiva del Estado, generan un ciclo virtuoso resultante en equilibrio social con altos niveles de cooperación, compromiso cívico y bienestar colectivo, los cuales definen a la comunidad cívica y constituyen premisas para la modernización socioeconómica. Las redes de participación y compromiso promueven normas de reciprocidad e incentivan la emergencia de la confianza social. Como resultado de las redes de interacción se promueve la inclinación de los actores hacia el beneficio colectivo.

Si en el caso de Putman el capital social se fundamenta en el consenso social, para Bordieu parte del conflicto y del poder. Desde esta concepción, el capital social se analiza como un mecanismo de reproducción de clases y diferenciación social que crea y refuerza relaciones sociales asimétricas y consiste en recursos desigualmente distribuidos tanto entre grupos como a lo interno de ellos.

En términos de Bordieu el capital social, *está constituido por recursos potenciales o actuales asociados a la presencia de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo (Bordieu, 2000).*

El capital social conforma un recurso individual, que facilita a las personas rendimientos muy desiguales de otras formas de capital, en particular del económico. Se trata en definitiva de una visión instrumental, ya que en la medida que, dados unos determinados recursos económicos, las redes sociales en que está inmerso un individuo cumplen un papel vital en la posibilidad de rentabilizar en mayor o menor medida los mismos.

El volumen de capital social del que dispone un actor social depende de la extensión de la red de vínculos que es capaz de movilizar y éstos a su vez, constituyen el producto de estrategias de inversión social destinados de modo consciente o inconsciente a la institución

o reproducción de instituciones sociales utilizables directamente (Bourdieu, 2001). Esta cuestión guarda una estrecha relación con las aportaciones de Granovetter en sus análisis sobre el impacto de las redes sociales en el comportamiento de los individuos.

El capital social constituye el más intangible de los recursos con que cuentan las personas, toda vez que no se aloja ni en los mismos actores ni en los instrumentos físicos de producción, sino que es inherente a la estructura de relaciones entre dos o más personas, aunque se constituye como el factor clave para alcanzar determinados objetivos, tanto económicos como no económicos.

En la década de los noventa, Portes (1998) identifica una serie de limitaciones a la hora de construir teóricamente el concepto de capital social. El primero hace referencia a la vaguedad conceptual que abrió el camino a redefinir como capital social a un número de propuestas diferentes y contradictorias. Bajo el mismo concepto se incluyen tanto los mecanismos generados de capital social, las consecuencias de su posesión y la organización social. En segundo término, es el marcado instrumentalismo que observa a las fuerzas sociales estructurales sólo desde una perspectiva positiva. Afirma, al respecto, que esa tendencia positiva sacrifica la visión de Granovetter en el análisis más amplio del *embeddedness* de que las estructuras sociales pueden hacer avanzar tanto como limitar la búsqueda de objetivos particulares, así como redefinir el contenido de tales objetivos (Portes & Sensenbrenner, 1993).

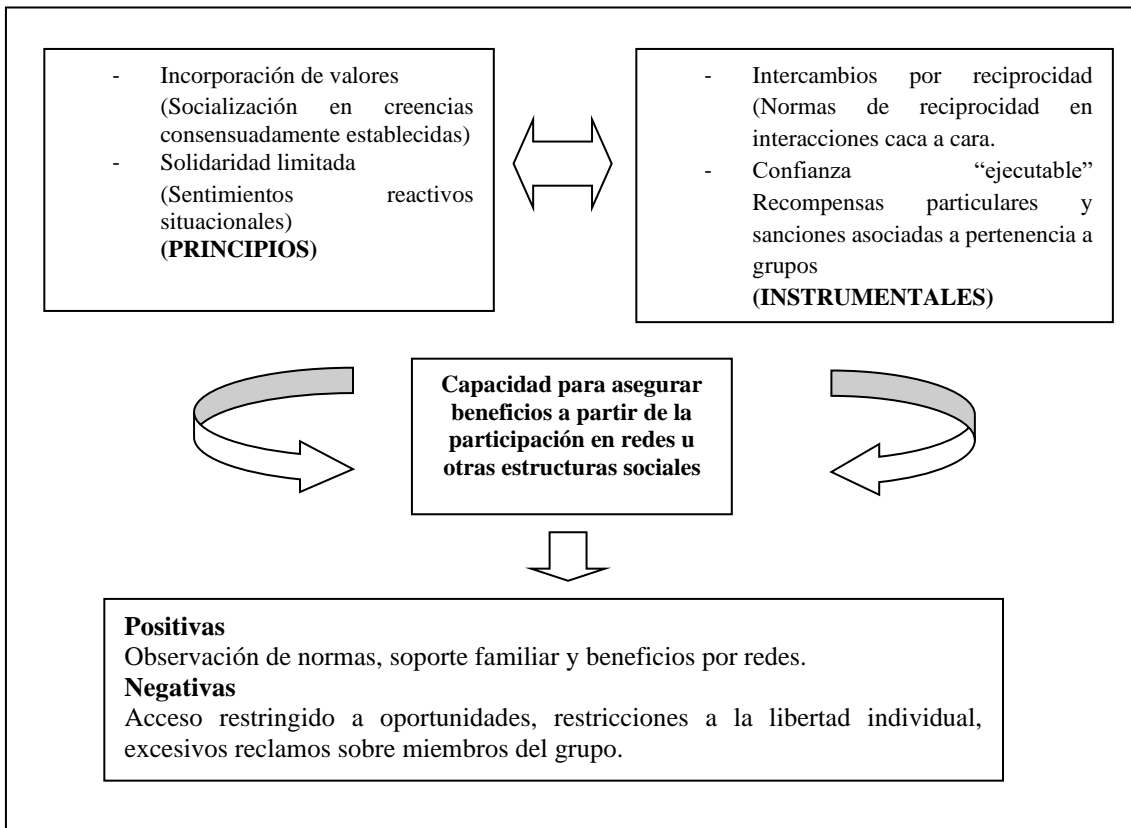
Ante la indefinición conceptual del término capital social, Portes (1998) consideró oportuno diferenciar aquello que es en sí mismo, de sus efectos y consecuencias. En la Figura 6, se puede observar en la parte central el punto de partida de que el capital social representa la capacidad de los actores para asegurar beneficios en virtud de su participación en redes u otras estructuras sociales.

En la parte superior de la Figura 6 se sintetizan las fuentes del capital social. Por una parte, los principios que incorporan valores internalizados a través de procesos de socialización, y por otra, la solidaridad limitada que responde a las acciones motivadas por principios. En lo relacionado con las fuentes instrumentales, en la parte superior de la ilustración se

compendian los intercambios de reciprocidad, basados fundamentalmente en la interacción directa de actores.

Entre los efectos positivos del capital social, se resalta la observancia de las normas como principio de replicabilidad, los lazos familiares como soporte de las interrelaciones y la importancia de las redes para la transmisión de conocimientos y el sentimiento de pertenencia. En lo concerniente a los efectos negativos, se consideran el acceso negativo a oportunidades, las restricciones a la libertad individual (enunciados en la parte inferior de la Figura 6).

**Figura 6 Las fuentes del Capital Social.**



**Fuente:** (Portes, 1998).

Según Durston (2000) los procesos por los cuales el capital social institucional comunitario o meso surgen del capital social micro o individual, manifiestan su complejidad y heterogeneidad, aspectos que no los convierte en antitéticos. El capital social individual se

presenta como un precursor del capital social comunitario, al tiempo que éste constituye uno de los recursos que sirve para la acumulación de aquel.

La construcción del capital social colectivo a partir del individual se realizaría a través del aumento de escala en las relaciones sociales estables desde los contratos entre individuos, a redes (micro), de las cuales a veces emergerían instituciones comunitarias de *capital social* (macro). El posicionamiento de Durston no se basa en las características estructurales de las redes sociales, sino más bien en su institucionalización, a través del cual las instituciones locales de cooperación y la gestión emergen como un resultado frecuente de la interacción de estrategias individuales. La institucionalidad del capital social comunitario surgiría así a través de las siguientes dinámicas (Durston, 2000):

- La coevaluación de las estrategias individuales de las personas.
- Las decisiones racionales y conscientes de los individuos que componen la comunidad.
- La socialización de las normas relevantes de una cultura en la infancia y la niñez.

#### **4.4.2.1 Aspectos caracterizadores del capital social**

En la perspectiva de la investigación, consideramos la relevancia del capital social como elemento clave para la articulación de alternativas de desarrollo territorial, es por ello por lo que nos parece conveniente identificar algunos aspectos que lo caracterizan y que nos pueden ayudar a resaltar su importancia.

Una de sus características intrínsecas, es que se trata de un recurso territorial que no es transable. Es resultado de dinámicas locales, por tanto, no puede ser importado o exportado, adquirido o imitado. Su creación y supervivencia depende y se adapta a las formas de los actores locales, por lo que presenta un fuerte vínculo territorial.

Por otra parte, el capital social presenta diferencias cualitativas con otras formas de capital presentes en las estrategias de desarrollo. Su carácter diferenciado se deriva de que no se agota con su uso, sino que se incrementa con él, se agota si no se utiliza ya que la existencia

de redes de cooperación genera un efecto multiplicador que se intensifica con la práctica y la interacción (Ostrom, 2000).

En términos de Putman el capital social, constituye un bien público al no tratarse de una propiedad privada de aquellos que se benefician directamente del mismo al participar en la construcción de redes sociales (Putman, 2001). Por el contrario, según Piselli (2003), los beneficios de una red informal o formal no son por lo general apropiables por un grupo de personas, sino que pueden tener efectos positivos para toda la sociedad local.

Por lo tanto, se desprende que la presencia en el seno de una comunidad de redes sociales dotadas de sentido de confianza y reciprocidad, con resultados positivos tangibles para sus integrantes como para el resto de la sociedad, resultará en una alta posibilidad de reproducirse en otras redes. Se concede importancia al papel del Estado a la hora de dirigir sus esfuerzos en términos de desarrollo para impulsar la formación de organizaciones sociales de diverso tipo, ya que se generan sinergias de aprendizaje entre los diferentes grupos y se producen intercambios de información confiable (Ostrom, 2000).

Otro aspecto derivado de la importancia del carácter intrínseco del capital social en las estrategias de desarrollo lo constituye el hecho de que es un elemento indispensable en la generación de una verdadera proximidad construida (Méndez, 2002), entendida como activación de la proximidad geográfica a partir de la acción colectiva de los actores locales. La noción de capital social determina a la proximidad relacional u organizativa definidas como la capacidad de una organización de hacer que sus miembros interactúen entre sí (Rallt & Torre, 1995) y no tanto a una proximidad geográfica. Las dotaciones de capital social se plantean como el instrumento más importante para la puesta en marcha de iniciativas de acción colectiva en el marco de un proyecto territorial.

El capital social incrementa otros factores de capital, se manifiesta como el capital necesario para la puesta en marcha de iniciativas de desarrollo local, al tiempo que se refleja su carácter multidimensional (Moulaert & Nussbaumer, 2005). Por tanto, el capital social tiene la capacidad de incrementar el rendimiento de otras formas de capital. En un entorno donde la información fluye, la cooperación constituye un mecanismo de acción y se generan

alternativas para la resolución de conflictos, por tanto, el capital humano, dispone de habilidades, conocimientos y capacidades individuales para la mejora de su rendimiento.

El conocimiento de la mano de obra de ciertos espacios se adquiere a través del desarrollo cotidiano de la actividad, y dado que parte de ese conocimiento es externo a la unidad productiva, mediante la participación de redes sociales locales, se propicia la circulación de la información y el conocimiento compartido (Albertos et al., 2004).

Las relaciones sociales en que se insertan los intercambios económicos entre las empresas constituyen un mecanismo esencial en el sostenimiento y la construcción de redes empresariales. Como hemos presentado en apartados anteriores, desde los distritos industriales, sistemas de innovación hasta los clústeres, tienen en parte su razón de ser en ciertas características de esas relaciones sociales que están en su base y que permiten esas formas de organización intermedias entre el mercado y las opciones de desarrollo territorial.

Al mismo tiempo, el capital social constituye un recurso para la innovación, entendida desde una concepción amplia de innovación empresarial y social en los que se basan los cambios socioeconómicos. La construcción de territorios innovadores se caracteriza por la interacción y aprendizajes colectivos. Por otra parte, las redes sociales y empresariales de cooperación basadas en la confianza mutua constituyen elementos clave a la hora de incentivar alternativas de innovación no rutinarias y necesitadas de importantes inputs de información y conocimiento.

El capital basado en redes sociales representa un elemento vital para la innovación de tipo social. El concepto de innovación social incorpora, por un lado, la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas y por otro, la innovación en las redes sociales entre individuos y entre grupos de modo que estos sean capaces de desarrollar nuevas formas de gobernanza (Moulaert & Nussbaumer, 2005). Las redes de cooperación, formalizadas o de carácter informal son indispensables para la realización de proyectos comunes y la generación de un clima social en donde se hace perceptible cierta movilización a favor del desarrollo local.

En la tabla 4 se sintetiza la interrelación del capital social con otras formas de capital (Moulaert & Nussbaumer, 2005). En lo referente con el capital empresarial se destaca la valorización de las dinámicas sociales en las actividades económicas que responderán a las

realidades particulares de cada uno de los territorios y tienen un carácter acumulativo. El capital social, concede relevancia a los sistemas de normas y valores de una determinada realidad para generar nuevas dinámicas sociales. En cuanto a la interrelación con el capital humano, se aprecia la importancia de los procesos de aprendizaje y de cooperación entre los actores que se traduce en la mejora de las habilidades y conocimientos. Por último, en lo relativo a la interacción con el capital ecológico, se hace un mayor énfasis en los aspectos relativos al entorno medioambiental y su valorización para la generación de capital ecológico.

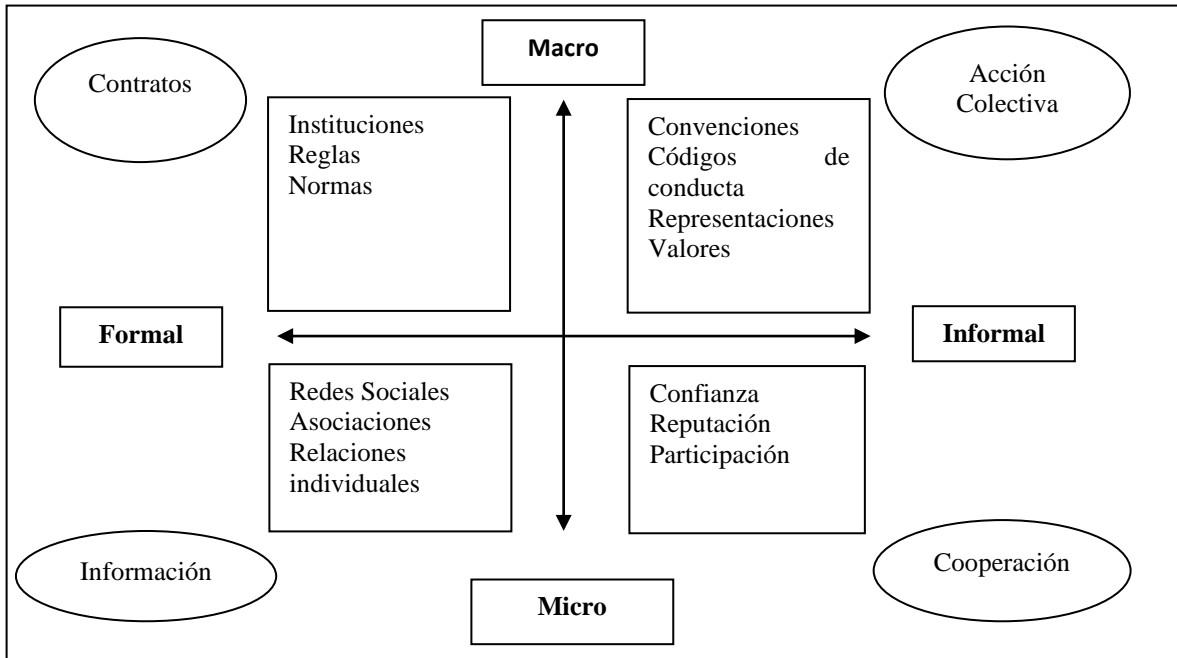
**Tabla 4 El Capital Social y su interrelación con otras formas de capital.**

	<b>Capital empresarial</b>	<b>Capital social</b>	<b>Capital humano</b>	<b>Capital ecológico</b>
<b>Capital empresarial</b>	Inversión en maquinaria/fábricas, etc.	Codificación del capital institucional a la lógica económica.	Entrenamiento de fuerza de trabajo para actividades económicas.	Inversión en economía.
<b>Capital social</b>	Valorización de las dinámicas sociales en las actividades económicas.	Dinámicas sociales/ construcción de sistemas de normas y valores.	Procesos de aprendizaje y cooperación.	Administración y desarrollo de normas en relación con el entorno medioambiental.
<b>Capital humano</b>	Valorización del capital humano en el sistema empresarial.	Impacto del conocimiento en la capacidad institucional. Mejoras en la dinámica institucional.	Mejora en las habilidades y el conocimiento.	Habilidades y conocimientos mejorados para la reproducción de los ecosistemas.
<b>Capital ecológico</b>	Capitalismo “verdad”: sistemas ecológicos de producción y consumo.	Impacto ambiental sobre los patrones de interacción y sistemas de normas.	Mejora de la calidad del entorno físico y natural.	Reproducción del capital ecológico-ecosistema.

**Fuente:** Moulaert & Nussbaumer (2005)

Cabe destacar, que el capital social manifiesta en una multiplicidad de canales a través de los cuales puede tener una influencia en el desarrollo local. En este sentido, Camagni (2003), organiza las dimensiones del capital social a nivel macro y micro en función de la tipología de las interacciones, que clasifica como formales e informales (Ver Figura 7).

**Figura 7 Dimensión del Capital Social.**



Fuente: Camagni 2003.

En cuanto a las relaciones formales a nivel macro se encuentran los contratos entre las instituciones, a partir de unas reglas y normas que son las que determinan el contexto institucional. Éstas tienen importancia dada la necesidad de contar con un marco de referencia para garantizar la estabilidad de los acuerdos entre los actores que interactúan en un territorio determinado. En la interacción de las relaciones formales a nivel micro destacan las redes sociales, las asociaciones y las relaciones sociales individuales. Estas interacciones tienen un carácter transcendental a la hora de fortalecer el capital social de los territorios y su importancia para consolidar las estrategias.

En las relaciones sociales, informales, considera las acciones colectivas entre las que destaca las convenciones, los códigos de conducta, las representaciones y los valores. La proximidad geográfica y sociocultural determina una elevada probabilidad de interacción y sinergia entre



los agentes económicos, lo que Camagni define como capital relacional local, sustentado en la predisposición a favor de la cooperación, confianza y sentido de pertenencia. En definitiva, el capital social permite reducir la incertidumbre en las transacciones que se realizan ya que fomenta la confianza entre los actores locales e incide como un complejo relacional que incrementa la cooperación para impulsar estrategias de innovación basadas en el aumento del intercambio de información entre actores económicos.

## **4.5 Gobernanza territorial**

### **4.5.1 La diversificación relacional entre actores y territorios**

La intervención pública desarrollada en las últimas décadas ha transitado de un paradigma de intervención vertical hacia un nuevo modelo de administración pública heterogéneo y multinivel donde la misma se presenta como uno de los numerosos agentes que conforman la gobernanza. Este proceso se ha generado a partir de la crisis del gobierno tradicional que se fundamentó en una serie de rigideces de las políticas de gobierno, entre las que podemos destacar: i) la división entre la esfera pública limitada al voto como mecanismo suficiente generador de representación política, y una esfera privada opaca a la política; ii) las rigideces de las agendas, de las formas de acción colectiva y de los recursos de poder entre niveles territoriales del gobierno, con el predominio del ámbito estatal (Chia & Torre, 2020).

Desde nuestro punto de vista, cobra relevancia la innovación en las relaciones entre individuos, grupos sociales y las formas de gobernanza que se concretan en una realidad territorial. Es por ello, por lo que la gobernanza identifica las funciones y acciones del gobierno, sin una idea de uniformidad o estandarización. Implica una diversidad de servicios y flexibilidad en la relación de actores, incluso afectando a las formas de gobierno local y la necesidad de cuestionar propuestas verticales de las políticas públicas en la concepción del desarrollo.

En este sentido, se ha producido una evolución en la forma de gobernar. De una concepción vertical basada en una descripción formal de los poderes y responsabilidades de las

autoridades, se transita a una gobernanza del territorio, caracterizada por una pluralidad de actores y organizaciones, lo que revela que la política local depende cada vez más de actores no gubernamentales y que se traduce en una emergencia de nuevas formas de intervención. Por tanto, gobernar los territorios es reconocer la variedad y la multiplicidad de los actores que participan de la acción pública y de las políticas públicas.

La gobernanza territorial incorpora la acción colectiva por medio de mecanismos formales e informales facilitando la inclusión a partir de redes de cooperación, lo que permite una mayor adaptación a las necesidades que reclaman los colectivos sociales. Por otra parte, el Estado no es el único que tiene la autoridad de formulación de las políticas públicas y la producción de bienes públicos, sino que comparte estas funciones con el resto de los colectivos sociales y económicos desde el desarrollo de estrategias de negociación. Es por ello, por lo que la misma descansa en una dimensión territorial, asentada en las redes de actores de cooperación, los vínculos de proximidad y la confianza (Levi-Faur, 2012).

Por tanto, consideramos relevante que la gobernanza territorial se genera a partir de la interacción de diversos actores sociales, entre los que destacamos, las autoridades locales, empresa privada, comunidades, asociaciones y cooperativas. En la misma, intervienen factores económicos, políticos y sociales que son propios de cada territorio y corresponden a su cultura, creencias, tradiciones y valores. Por todo ello, la forma de ejercer el control territorial y las dinámicas de gobierno trascienden e invitan a comprender mejor los modelos de gobierno local, aspecto que tratamos de abordar para el caso específico de Panamá.

#### **4.5.2 Gobernanza y políticas públicas**

El concepto de gobernanza adquiere mayor alcance en los debates teóricos y en la práctica política. En el caso concreto de esta investigación nos centraremos en las transformaciones en el modelo de administración pública que conllevan alcances a la hora de concretar un nuevo modelo de gestión de la política pública. La gobernanza se encuentra estrechamente ligada a las políticas públicas, dado que éstas necesitan de un proceso de implementación, el cual considera la misma como una forma de ejecutar políticas y reducir la brecha entre la decisión y la realidad de su aplicación (Roth, 2009).

Según Jessop (1998) la gobernanza pretende dar cuenta de las transformaciones recientes de la función del gobierno en un contexto complejo de globalización/relocalización, complejidad social y pérdida del carácter autosuficiente del Estado. Se define, por tanto, como heterarquía, es decir la interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones. Los modos de regulación de la sociedad identificados son el jerárquico (por la autoridad), económico (por el mercado) y heterárquico (por redes autoorganizadas y asociaciones), por tanto, estos modos coexisten siempre, pero en configuraciones variables. Lo que caracteriza a la sociedad actual es la extensión del mecanismo heterárquico, en detrimento de las otras dos, representando una nueva forma de gobernar la sociedad y abriendo campo a la multidimensionalidad (Zurbriggen, 2011).

En este contexto se aprecia el empoderamiento de las organizaciones del sector privado y la sociedad civil, con el correspondiente declive de las potencialidades del Estado. Es por ello por lo que Mayntz considera que las políticas, en lugar de emanar de una autoridad central, ejecutiva o legislativa, se construyen en una dinámica que involucra una pluralidad de organizaciones tanto públicas como privadas (Mayntz, 1993). Esta situación implica las redes de políticas públicas como la forma emergente de gobernanza, ya que la jerarquía y el mercado son formatos limitados en un contexto internacional caracterizado por la creciente interdependencia entre Estado, actores privados y organizaciones de la sociedad civil.

La gobernanza se caracteriza por una red de instituciones e individuos que colaboran por un pacto de mutua confianza, son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas. La misma aparece vinculada a una discusión territorial dada la necesidad de proximidad, fluidez y confianza de los actores que operan en un determinado territorio para afianzar y consolidar la gobernanza territorial (Morgan, 2005). En este contexto, ofrece un marco analítico para explicar las diferentes posibles combinaciones de coordinaciones que varían en función de un conjunto de normas, valores y creencias compartidas y de patrones de relaciones interpersonales en cada sociedad (Meuleman, 2010).

Para entender la gobernanza de un país, se requiere de un conocimiento del contexto político-institucional y como se ha desarrollado históricamente, aspectos que serán delimitados en el sexto capítulo referido al caso de Panamá. Como resultado de la interacción de los diferentes

actores se han generado acuerdos institucionales innovadores en diferentes escalas espaciales generando nuevos modelos de gobernanza más allá del Estado (Swyngedow, 2004).

El gobierno debería adquirir un papel más fuerte en la gobernanza, en el sentido de fortalecer sus capacidades estratégicas para alcanzar objetivos colectivos, a través de la movilización de recursos y poder de socios no gubernamentales (Peters, 1998). Al mismo tiempo, se sugiere entender la articulación de los diferentes tipos de regulación en un territorio, a la vez en términos de integración política, social y capacidad de acción. En este contexto, la gobernanza puede definirse como una estrategia de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones para lograr unas metas propias discutidas colectivamente en ámbitos fragmentados e inciertos (Jolly, 2010).

La gobernanza se fundamenta en una lógica horizontal para que las autoridades locales ejerzan como actores gobernantes de acuerdo con la situación política y real del entorno y a la inclusión de los ciudadanos en las consideraciones sobre los asuntos públicos. Se entiende como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar asuntos de un país en todos los niveles. Involucra mecanismos e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen derechos, cumplen obligaciones y resuelven diferencias, hace referencia, por tanto, a una manera de gobernar, mientras que la gobernabilidad es la posibilidad de gobernar (Jolly, 2010).

En este sentido, también hemos identificado una serie de aproximaciones al término de gobernanza que no son excluyentes, sino que por el contrario nos aproximan a un concepto que depende de la perspectiva desde la cual nos acerquemos para su interpretación. En primer lugar, como referencia al uso del concepto de gobernanza en el marco de las políticas públicas, que para Le Gales (2009), se lleva a cabo desde tres formas de aproximación; i) el buen gobierno, como un problema de eficacia por resolver, ii) como crítica a la dominación de intereses privados, y iii) para dirigir la sociedad más allá de las fallas de gobierno, la gobernanza negociada para movilizar redes. En segundo lugar, la gobernanza sociopolítica, considerada la más próxima a la política económica, que es la que articula las regulaciones, que se definen a partir de tres dimensiones: el modo de coordinación de diversas actividades o de relaciones entre actores, la asignación de recursos ligada a estas actividades o estos actores y la estructuración de los conflictos, prevención, regulación y sanción. En tercer

lugar, la gobernanza territorial, que consiste en la construcción de acciones públicas con la participación de una multiplicidad de actores, tales como, las autoridades locales de un territorio determinado, que conllevan a legitimizar acuerdos o negociaciones, los cuales pueden ser de orden social, económico y/o político que afectan exclusivamente a un determinado territorio. En cuarto lugar, una aproximación a la generación de espacios y la resolución de conflictos mediante la negociación, denominada gobernanza negociada, definida como un mecanismo que permite a los actores llegar a decisiones recíprocamente satisfactorias, vinculantes y resolver conflictos por medio de la negociación y de la cooperación (Le Gales, 2009).

Cabe destacar que la gobernanza negociada se manifiesta como un instrumento que permite fortalecer elementos horizontales que pueden surgir en el ejercicio de gobernar un territorio. La participación de diversos actores en la gobernanza busca dar una respuesta a un problema por resolver, que desde el gobierno central no se ha regulado o legislado. Estas posibles soluciones se producen en escenarios de mediación en los que se negocian y proyectan alternativas a esas fallas que no han tenido respuesta por parte del gobierno central.

Dentro de las diversas aproximaciones a la gobernanza, es relevante la gobernanza multinivel que hace referencia a los procesos de intercambio negociado y no jerárquico de ámbito transnacional, nacional, regional y local, e incluso se pueden extender a procesos de gobernanza público-privada. Peters (2011) considera que la gobernanza multinivel enfatiza en la complejidad de un sistema en el cual interactúan múltiples actores al interior del sector público; relaciona el concepto de red de gobernanza que se ha utilizado para describir el rol de los actores no estatales en el proceso de elaboración e implementación de políticas.

Se puede definir como un sistema en el que los gobiernos locales comparten con el resto de los niveles, en lugar de monopolizar definiciones de problemas y de políticas sobre agendas temáticas diversificadas. Estaríamos ante un patrón de confluencias interdependientes entre el espacio local, regional, estatal y supraestatal. Desde este punto de vista, el fortalecimiento del polo de proximidad se expresaría en la capacidad de los gobiernos locales de liderar y dotar de orientación estratégica a las convergencias entre niveles (Blanco & Gomá , 2002).

La misma surge como un nuevo estilo de gobierno, en contraposición al modelo jerárquico y de mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos en sus diversas escalas, administraciones públicas y actores no gubernamentales en la formación de políticas públicas. Este nuevo planteamiento se basa en la colaboración, el consenso y la participación de diferentes actores que permitirán una mejoría de resultados, así como en los rendimientos de las políticas.

La gobernanza tiene la capacidad de cumplir con el papel de identificar, de formular, de construir y de implementar las políticas públicas desde el territorio y construye elementos de legitimidad para su aplicación. En la presente investigación nos centraremos en la identificación y formulación de políticas públicas relacionadas a la actualización normativa en materia de descentralización y el desarrollo territorial. La manera de articular las iniciativas del gobierno local tiende a superar los estilos jerárquicos, emergen en este contexto el concepto de red y gobierno relacional. Las redes locales presentan dos dimensiones: su configuración multinivel, la articulación de espacios temáticos de gobernanza en los que confluyen, bajo posible liderazgo local, varios niveles territoriales de gobierno; su configuración participativa horizontal, con la presencia de múltiples actores sociales y comunitarios (Blanco & Gomá, 2002).

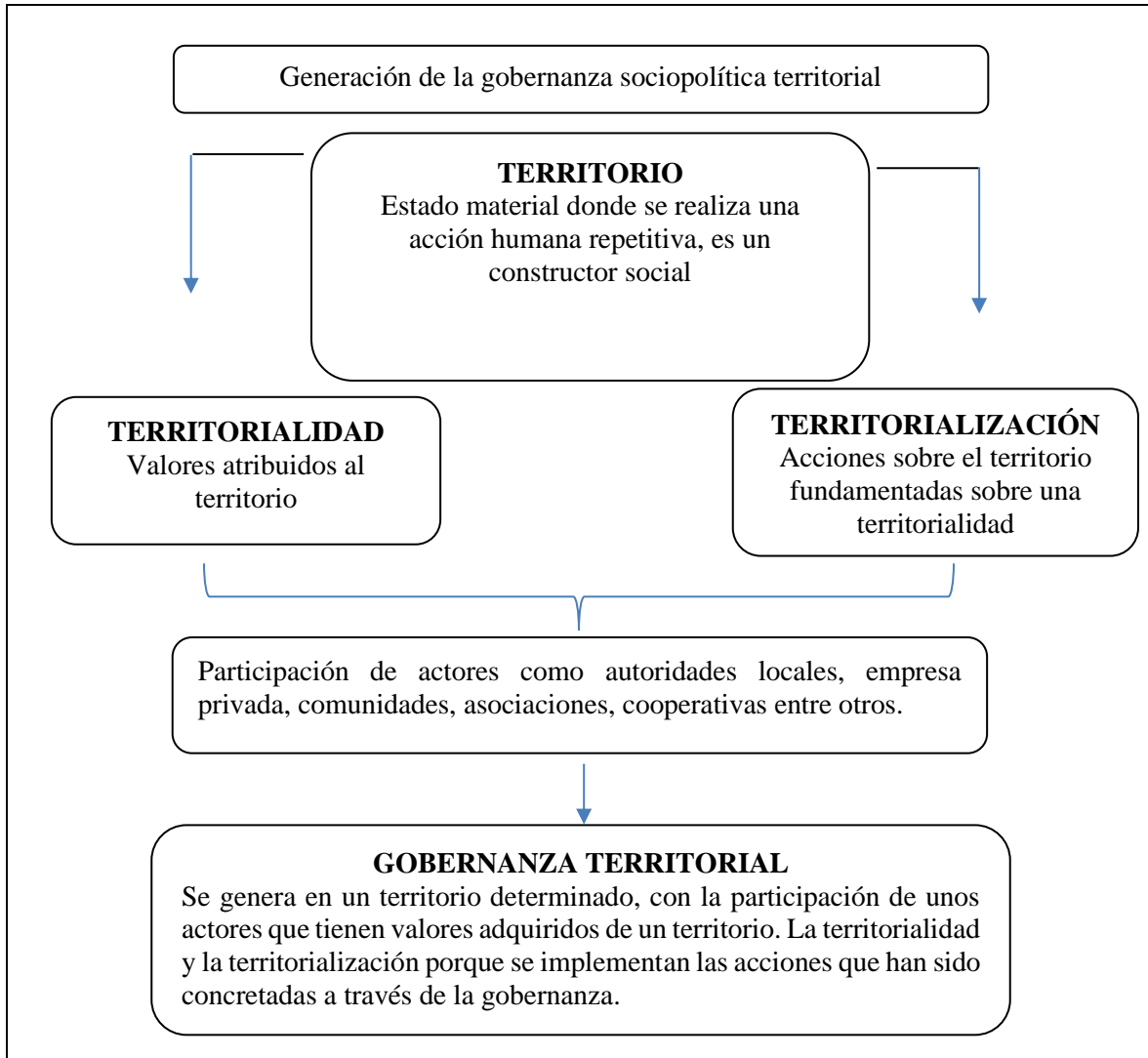
De estas estrategias de participación, surgen múltiples actores, incluyendo las autoridades locales, quienes actúan como portavoces de los intereses de la población que integra su territorio, lo que legitima que los acuerdos se implementan como políticas públicas locales. Siguiendo a Muller (2009), *las políticas públicas, son mucho más que unos procesos de decisión, en los cuales participan unos actores, constituyen el lugar donde una sociedad dada, construye su relación con el mundo. Por consiguiente, las políticas públicas deben analizarse como unas dinámicas a través de las cuales van a elaborarse las representaciones que una sociedad se da para entender y actuar sobre lo real, tal como ella lo percibe.*

Esta definición, nos permite afirmar que las políticas públicas no solo son una respuesta a lo que la sociedad considera que está fallando o que hace falta por resolver en su relación con el entorno, sino que permiten que la sociedad identifique sus propios intereses, oportunidades, expectativas y fortalezas en las que intervienen diversos actores sociales que,

de acuerdo a la percepción que tienen de su realidad, aportan sus propios análisis y visiones de las políticas públicas que se están formulando.

En la Figura 8 se muestra el proceso de generación de la gobernanza sociopolítica territorial, según la cual el territorio se considera como el estado material donde se llevan a cabo las acciones humanas de forma repetida y que tienen un papel de construcción social. Como hemos visto hasta el momento, las mismas son particulares de cada una de las realidades sociales, tienen un carácter acumulativo y a mayor número de relaciones entre los actores existe la posibilidad de articular la interacción entre las redes territoriales. La territorialidad en estos términos hace referencia a los valores atribuidos al territorio, mientras que la territorialización son las acciones que se ejecutan a partir de los valores atribuidos al entorno.

Figura 8 Generación del proceso de gobernanza sociopolítica territorial.



Fuente: Generación de la gobernanza sociopolítica o territorial. Construcción propia a partir de Monnet, 2010.

### 4.5.3 Innovación social y gobernanza local

La innovación social se ha convertido en un campo de estudio, en el que participan diversas instancias, desde la academia, sectores sociales, instituciones y políticos (Moulaert et al., 2013). A pesar de ello se requieren de mayores evidencias empíricas y una mayor acotación teórica para disponer de un marco de análisis consolidado (Grimm, et al. 2013).

El concepto de innovación social cuenta con innumerables definiciones. Tomando como marco la perspectiva de análisis territorial, la innovación social se entiende como el proceso de las relaciones sociales, los comportamientos, las normas y los valores entre los actores de



un determinado territorio, a través de mecanismos de colaboración y acción colectiva (Bock, 2012; Neumeier, 2012; Massey & Johnston-Miller 2016). Se trata de innovar la sociedad, su modelo de operar y organizarse (Klein et al., 2013). Según Neumeier (2012), los procesos socialmente innovadores consideran una serie de características comunes: a) se generan mediante un proceso social, no individual; b) normalmente se desencadenan a partir de problemas específicos o necesidades sociales; c) responden a necesidades inmediatas; d) implican cambios institucionales, actitudes, comportamientos, percepciones; e) su implementación práctica supone un mejor desempeño que fórmulas previas existentes; f) la generación de activos sociales -intangibles- es superior a los resultados materiales -tangibles; y g) son procesos nuevos en su contexto.

Desde la innovación social se sugiere la posibilidad de aprovechar las sinergias entre el capital productivo y otras formas de capital (ecológico, ambiental, cultural-identitario o político- institucional). Algunos autores esbozan una concepción de la innovación y de los Modelos de Innovación Territorial (MIT) menos económica y tecnológica, donde la cultura, la capacidad de aprendizaje y otros elementos del territorio se tengan en cuenta con relación a la contribución del éxito, planteamiento que construye la ontología social del desarrollo comunitario, para avanzar hacia una concepción de las regiones socialmente innovadoras (Moulaert & Nussbaumer, 2005).

En este sentido, Moulaert y Sekia (2003) proponen que los MIT neoliberales deberían ser sustituidos por una concepción multidimensional de la innovación territorial orientada a la mejora de las condiciones de vida de las personas en la escala local. Formula una concepción de región social, según la cual la innovación tecno económica dejaría de ser un objeto en sí misma, para formar parte de la ontología social. Las instituciones locales y los servicios públicos ya no estarían al servicio de los fines económicos, sino que incorporarían propósitos sociales, culturales y ambientales acordes con una lógica inclusiva que concede prioridad a los intereses comunes y se propone solventar las necesidades individuales y colectivas no satisfechas por el mercado.

Los componentes de la innovación social agregan el planteamiento de la satisfacción de necesidades humanas básicas y enfatiza en la innovación de las relaciones sociales y las formas de gobernanza asociada a las mismas. En la visión de la innovación social prevalece

el capital social o institucional, elemento multiplicador de las dinámicas territoriales, interpretando la innovación social desde la innovación de las relaciones sociales de gobernanza y la satisfacción de las necesidades básicas.

La gobernanza en estos términos se presenta como facilitadora desde las etapas de identificación de necesidades hasta la formación de las políticas públicas como instrumentos para satisfacer las necesidades que irrumpen en el entorno social. La primacía de la gobernanza en la innovación social también se encuentra vinculada a la dimensión territorial (Zurbano, 2008). Esto se debe a la trascendencia de la generación de redes de cooperación, la estrecha relación entre la innovación, los vínculos de proximidad y confianza como elementos articuladores del territorio. La construcción de gobernanza local emerge como un reto fundamental desde la óptica de la innovación social.

Al mismo tiempo, se manifiestan nuevas formas de lo público, que han permitido una articulación diferente de las políticas públicas y un mayor protagonismo de los actores de la sociedad civil. Se aprecia un incremento relacional de acuerdos institucionales no sólo entre actores públicos y privados sino incluso entre diferentes escalas espaciales, lo que apunta a una diversificación relacional de las mismas, planteando esta situación nuevas formas de gobernanza (Swyngedown, 2005). Por tanto, nos encontramos ante una etapa en la que las intervenciones verticales y unidireccionales de las administraciones públicas abren paso a una diversificación, flexibilidad y multidimensionalidad donde la administración pública es uno de los actores que opera en el territorio.

Las interdependencias entre actores y los poderes públicos, generan dinámicas territoriales que se traducen en nuevas formas de gobernanza (Moulaert & Nussbaumer, 2008). Prima una gobernanza de tipo asociativo que materializa una determinada autorregulación local, esta circunstancia ha significado la puesta en marcha de procesos de descentralización administrativa (Jolly, 2010) con las particularidades de cada realidad nacional. No obstante, uno de los detonantes de dichos planteamientos de reforma político-institucional ha venido precedida por la irrupción de nuevos pactos territoriales impulsados por la potencialidad de la gobernanza asociativa.

#### **4.5.4 La gobernanza y el desarrollo territorial: hacia el gobierno relacional**

En el presente apartado identificamos los elementos a considerar para proponer una forma de gobierno particular para el desarrollo territorial a partir del cual se pueda elaborar una visión compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital social que facilite la cohesión entre los diferentes niveles, desde lo local a lo supranacional. El reto principal para una gobernanza consiste en generar las condiciones más favorables para desarrollar acciones conjuntas orientadas a la cohesión (Farinós, 2008).

La gobernanza en el desarrollo económico se plantea a partir de la escala subnacional. Las formas de gobernanza tienen el reto de enfrentarse a situaciones de crisis multidimensionales, actuando como restauradoras de la convivencia social (Bustos-Gallardo et al., 2019). Esto podría suponer que las estrategias de gobernanza han sido definidas en sintonía de los modelos de desarrollo económico que se vinculan a los procesos democráticos sobre los que se construyen (Riggirozzi & Wylde 2018).

En este contexto, comienzan a cobrar importancia las especificidades territoriales a partir de las cuales se construyen los procesos de gobernanza. En nuestro caso, se enfatiza en las transferencias de formas de hacer la gobernanza (Zurbriggen, 2011). Al mismo tiempo, los ámbitos políticos que influyen en la misma han venido variando desde los conflictos redistributivos a los derechos sociales y ambientales. La adopción de las formas de organización a las nuevas necesidades, requieren adecuar la formulación de las políticas públicas. En nuestra perspectiva cobra relevancia la política desde los territorios, aspecto que considera a las transformaciones en la toma de decisiones, así como, en la medida en la cual se incorporan los temas a la agenda política. Cuestión que se ha traducido en la irrupción de la inteligencia gubernamental, entendida como un instrumento de gestión de la información y del conocimiento para la gobernanza del territorio (Farinós, 2015; Sánchez de Juan, 2004).

Desde nuestro punto de vista, las limitaciones de los resultados de los recursos públicos y privados en los territorios se deben a la falta de articulación de actividades sectoriales ante la complejidad de los procesos. La forma de analizar integralmente a los territorios requiere una mirada compleja y particular de estas formas de acción multinivel. La gobernanza permite

dar respuesta a los problemas a través de subordinar lo sectorial a los territorios incorporando un planteamiento inclusivo desde el punto de vista social y político.

Nos parece de interés destacar el potencial de las escalas intermedias de gobierno a la hora de intervenir en la construcción del desarrollo territorial. De manera resumida podemos sintetizar las atribuciones de estas escalas en los siguientes apartados (Chiriboga, 2012):

- *Planificación y ordenamiento del territorio:* elaborar estrategias y planes de desarrollo económico en coordinación con actores presentes en el territorio. Cobra importancia como facilitador de redes y clústeres que permiten una mayor dinamización del entorno productivo local.
- *Dotación de bienes públicos:* facilitar el acceso a bienes públicos a las cadenas productivas que deben hacer frente a las fallas de mercado, a partir de las particularidades del territorio.
- *Apoyo a los procesos de articulación e institucionalización:* en primera instancia los niveles intermedios de gobierno son facilitadores de la articulación de alianzas público-privadas, negociaciones, agencias de desarrollo económico y nuevos espacios de concertación territorial (comités de desarrollo).
- *Apoyo en la gestión, dotación de recursos y financiamiento:* el gobierno intermedio debe impulsar acciones y generar condiciones que faciliten articular la inversión productiva en el territorio.

La gobernanza suscita la activa capacidad de asociación y un incremento en la coordinación entre actores y subsistemas, lo que hace necesario poner de manifiesto los aspectos colectivos de la organización de la economía. Se destaca la interacción de las organizaciones locales para la conformación de redes que basan su propia existencia en función de las interacciones entre los actores locales.

La red viene a sustituir la concepción del territorio físico continuo como referencia espacial sobre la que se ejecutan las capacidades de gobierno. Es por ello, que el territorio-red requiere una organización política que se adapte a sus particularidades y que mejore la visión continua y jerárquica de la acción gubernamental (Farinós, 2009). Desde nuestra perspectiva, cobra

preeminencia la política que se debe de impulsar y sus objetivos, más allá de la atribución de funciones y responsabilidades de un determinado nivel de gobierno. Por tanto, la clave es cómo debe organizarse la interdependencia entre los diferentes niveles de gobierno. Se pretende favorecer la coherencia de las políticas, tanto desde el punto de vista vertical (multinivel) como horizontal (intersectorial). Nuestro planteamiento concede relevancia a los niveles subestatales y la dimensión territorial, a efectos de considerar las especificidades de cada uno de ellos.

Al margen de la existencia de una serie de organizaciones y el nivel de interacción entre las mismas, se requiere considerar un planteamiento relacional entre actores públicos y privados que compartan una estrategia de desarrollo territorial, lo que Boisier define como capital sinérgico, entendido por la capacidad social de promover acciones de conjunto dirigidas a fines colectivos, democráticamente aceptados (Boisier, 1999). Las políticas deben ser coherentes y conformadas a partir de visiones compartidas y comprensibles, lo que requiere una implicación de las autoridades en los diferentes niveles. La coherencia necesita de liderazgo y un marco normativo institucional que responda a la creciente complejidad de los sistemas.

Se incorpora, por tanto, el carácter colectivo de la gobernanza en el desarrollo local, en el cual los actores e instituciones definen el modelo de acumulación a escala local. Las relaciones entre actores e instituciones en la misma a la hora de definir el modelo de desarrollo territorial, se encuentra condicionado no sólo por las particularidades de las redes sociales e institucionales en un momento histórico determinado, sino por las dinámicas de las diferentes escalas de gobierno.

## **4.6 Consideraciones finales**

Los aportes del capítulo nos llevan a considerar la necesidad de formular un nuevo paradigma territorial que vinculamos a los cambios en los sistemas productivos (flexibilización), a la relevancia del territorio como actor para la generación de sinergias de desarrollo y las

transformaciones que derivan de una creciente demanda de participación social, al tiempo que se impulsan dinámicas de descentralización político-administrativa.

En cuanto a la dimensión productiva, consideramos que los modelos de producción flexible son claves para la generación de nuevas dinámicas económicas territoriales que se materializan a través de las redes de empresas, acuerdos y alianzas entre actores públicos y privados, lo que a su vez permite un mayor dinamismo de las económicas locales. Estas alianzas favorecen la creación de economías de escala en la producción y desarrollo de productos.

La descentralización institucional, se concibe a partir del reconocimiento de la autonomía local como principio para contribuir a la consolidación de estrategias promovidas por los actores locales para el desarrollo. Estimamos relevante la necesidad de establecer plataformas territoriales para la formulación y ejecución de políticas, proceso que hemos venido definiendo como territorialización de las políticas públicas entendida como la articulación de las políticas nacionales y territoriales.

En nuestro análisis la gestión territorial se visualiza como un proceso que asume un carácter relacional, en definitiva, sugiere la necesidad de impulsar una dinámica de gestión pública que se convierte en políticas públicas que pretenden adaptarse a las particularidades territoriales y a su vez aprovechar sus potencialidades, primando de esta manera una concepción endógena del desarrollo.

Se aborda la cuestión territorial y los recursos estratégicos de los actores que operan en el mismo, por ello aludimos al nuevo modelo de gestión creativa adecuada a los aspectos territoriales. En el capítulo hemos identificado los componentes básicos para articular un nuevo modelo de gestión pública desde abajo, sustentando la autonomía como principio rector de las orientaciones institucionales en el territorio, al tiempo que se definen tres pilares básicos sobre los que se construye la estrategia: la mediación entre actores como eje vertebrador, la búsqueda de apoyos y consensos a la hora de orientar las políticas públicas, así como la incorporación de la sociedad civil en la formulación, seguimiento y monitoreo de las políticas públicas en el territorio, lo que desde nuestro punto de vista hemos definido como dinámicas territoriales.

Esta perspectiva de análisis traza escenarios propios para la irrupción de nuevas modalidades de gestión pública sustentadas en el incremento de las interacciones multinivel entre los actores que participan en las dinámicas territoriales, así como en una diversificación de nuevas demandas por parte de los actores que interactúan en el mismo.

Identificamos la territorialización de la política pública con una iniciativa creativa de planificación que dimensiona y se articula entre los diferentes niveles de gobierno, con actores públicos y privados que operan en una determinada realidad socioterritorial. En este contexto, hemos tenido presente las particularidades de la gestión de políticas públicas en Panamá, ámbito en el que posteriormente trataremos de concretar las iniciativas asociadas a las estrategias de descentralización.

Partimos, por tanto, de la necesidad de reflejar la complejidad de las estrategias de construcción territorial, así como la importancia de generar instrumentos y espacios de articulación socioterritorial y la relevancia de fomentar dinámicas relacionales entre los actores que actúan en el territorio. En definitiva, la nueva gestión territorial de las políticas públicas la concebimos como un enfoque que pretende incorporar una gestión pública inclusiva, multinivel, a partir del protagonismo de la escala local como ámbito estratégico.

**CAPÍTULO 5. TRANSITISMO Y DESARROLLO  
ECONÓMICO EN PANAMÁ: UN ANÁLISIS DE LA  
DESARTICULACIÓN TERRITORIAL**

---





## **5.1 Introducción**

En el presente capítulo llevamos a cabo una aproximación a los mecanismos de interacción entre las diversas escalas en Panamá tomando en consideración el carácter transitico del país y su impacto en la consolidación de la estructura centralista. A efectos de generar una mayor integración socioterritorial, consideramos de interés consolidar el proceso de descentralización en marcha incorporando nuevos mecanismos de financiación de las entidades locales con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales orientadas a la generación del desarrollo endógeno. Este proceso, incidirá en la mejora de las condiciones de vida de la población ante los nuevos retos que enfrenta el país en materia territorial, entre los que destacamos la creciente disparidad territorial y la concentración de la población en el área metropolitana.

Con este propósito, en la primera parte se analiza la gobernanza territorial en Panamá, a partir de las particularidades derivadas del transitismo. Para ello consideramos relevante la necesidad de comprender los orígenes y consolidación del Estado, tomando en consideración los aspectos históricos y políticos. El transitismo se convierte en un factor clave para comprender la interacción de los territorios y la propia configuración de la estructura político-administrativa centralista del Estado panameño.

En la segunda parte, aportamos elementos para comprender y caracterizar las dinámicas derivadas del crecimiento inequitativo. Al mismo tiempo, incorporamos un componente territorial que permite visualizar como se materializa la pobreza como fenómeno heterogéneo, multidimensional y multifacético, más allá de una reducida interpretación del análisis del ingreso. La economía dual del país será uno de los elementos que esbozamos en el presente capítulo como uno de los aspectos fundamentales para comprender la lógica del desarrollo territorial y las posibles orientaciones que puedan derivarse posteriormente de nuestro análisis. Entre los fenómenos analizados destacamos el proceso de urbanización, así como la metropolización de la región pacífica.

Posteriormente, se examinan las particularidades de la gobernanza territorial en Panamá, tomando en consideración la conceptualización del término desarrollado durante el capítulo

4 en el que concedíamos especial relevancia al componente relacional de la gobernanza, orientada a la capacidad de generar herramientas de gestión política. En este sentido, nos parece de interés realizar una identificación de las diferentes escalas para constatar el carácter centralista de la estructura política del país, así como las particularidades del accionar entre las entidades públicas que operan en los territorios. Las escalas a las que aludimos son la central, provincial, local y comarcal. Para una mejor comprensión de las particularidades de la estructura político-administrativa del país y la interacción entre las diferentes escalas se han elaborado una serie de mapas.

A lo largo del estudio confirmamos la importancia de fortalecer las capacidades tributarias de las entidades locales, a efectos de consolidar el principio de autonomía municipal. Es por ello por lo que en el análisis de la gestión territorial en Panamá nos parece relevante incorporar un apartado en el que podamos caracterizar como se materializan en términos cuantitativos las transferencias desde el gobierno central a las municipalidades, así como analizar la existencia o no de criterios para la asignación de recursos. Estos elementos de análisis nos servirán para plantear las orientaciones generales en materia de transferencias a las entidades locales a la hora de mejorar la dimensión tributaria en la escala local. Para disponer de una perspectiva de análisis más amplia hemos incorporado una comparativa con los países de la región centroamericana. Ello nos ha permitido visualizar de forma evidente las limitadas capacidades para la generación de recursos propios de las entidades locales en Panamá y los bajos niveles de transferencia.

A efectos de enriquecer el análisis hemos realizado una comparativa entre variables tales como, ingreso promedio versus pobreza, ingreso promedio versus Índice de Desarrollo Humano (IDH) y la transferencia del subsidio a las entidades locales para mostrar la necesidad de avanzar en la consolidación de los mecanismos que permitan adecuar las transferencias de recursos orientados en función de aspectos tales como, pobreza, IDH, esfuerzo fiscal, número de habitantes y aquellos indicadores que permitan focalizar los recursos para consolidar estrategias de desarrollo territorial.

## **5.2 Caracterización del Estado nación en Panamá: centralización y transitismo**

Una de las particularidades a considerar en lo relativo a la conformación del Estado en Panamá radica en que política y administrativamente su historia se relaciona a las incertidumbres de los procesos sudamericanos, sobre todo a Colombia, mientras que por otra parte desde tiempos de la colonia parte de la dinámica del istmo se vincula a la región centroamericana (Acuña, 2014). La posición geográfica es un aspecto que concede a Panamá, una identidad económica a partir de la actividad comercial y sobre todo con la construcción del Canal a principios del S. XX.

Los orígenes del Estado en Panamá tienen algunos elementos diferenciadores del contexto regional centroamericano que se constituyen en aspectos caracterizadores de su estructura centralista. En el período colonial la mayor parte del territorio centroamericano era administrado por la Capitanía General de Guatemala, pero Panamá estaba bajo la jurisdicción del Virreinato de Nueva Granada, que tenía su capital en Bogotá. En el período de independencia de las naciones en Centroamérica en 1821, Panamá optó por unirse al proyecto Bolivariano de la Gran Colombia, siendo así una provincia de Colombia, hasta 1903 que declaró su independencia (Mckay, 1999; Ayala & Artavia, 2005).

Desde la proclamación de la separación de Panamá de Colombia por parte del Consejo Municipal de la Ciudad de Panamá en 1903 reunido en Cabildo Abierto, el centralismo administrativo y la falta de recursos han limitado el papel de los municipios en el desarrollo territorial (Leis, 2000). Si bien las entidades locales fueron concebidas como piezas fundamentales del nuevo Estado consagrado en la Constitución de 1904, su papel ha estado subordinado al gobierno central. La Constitución Nacional de 1946 incorporó la cuestión del sistema municipal autónomo, dotado de recursos como columna fundamental del Estado panameño, pero en la práctica no se plasmó en un cambio sustancial en la condición de los municipios. En la Constitución de 1972, reformada en 1978 y 1983, la ley 106 de octubre de 1973 y 52 de diciembre de 1984 sobre Régimen Municipal, consagra la concepción del municipio como unidad local de desarrollo al esbozar entre sus funciones la posibilidad de generar nuevos ingresos e incorporar una perspectiva productiva. No obstante, los municipios

solo pudieron desenvolverse en actividades restringidas a la prestación de servicios como, ornato, administración de cementerios, mataderos, mercados y mantenimiento de la vía pública (Héctor & Vergara, 1999).

Junto al carácter centralista, la importancia del Canal es otro elemento vertebrador en la configuración del Estado Panameño. El transitismo se concreta en la región interoceánica como un espacio y territorio donde los grupos asentados, desarrollan un modelo de economía vinculado a las actividades extracontinentales, al comercio mundial y con bajos niveles de encadenamiento al resto de la economía nacional. Por tanto, se convierte en un elemento articulador de la actividad humana en el istmo y se plantea como un aspecto que determina las particularidades de la organización del Estado en Panamá. El transitismo hidráulico, dominante desde 1914 hasta nuestros días ha tenido un impacto determinante en la organización territorial (Castro, 2006).

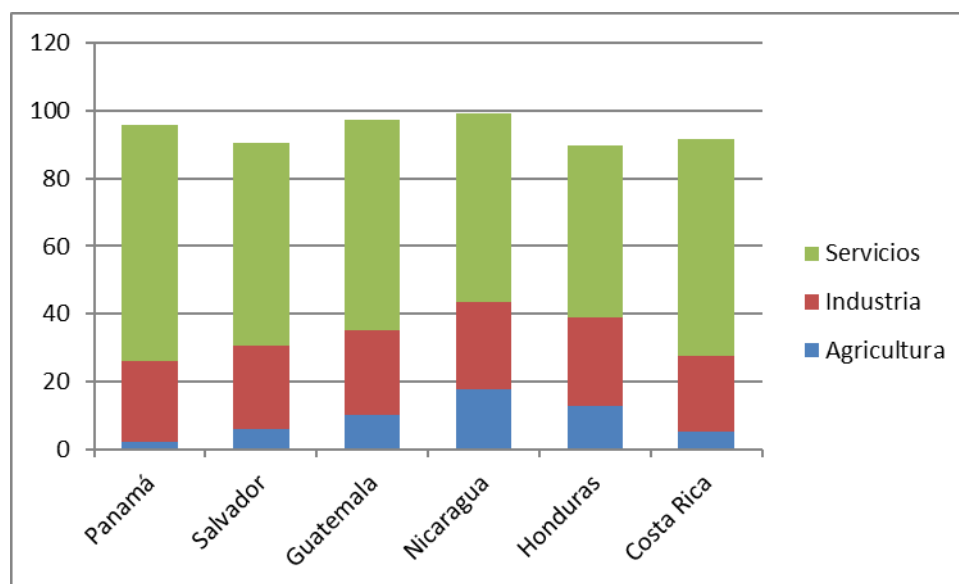
En este sentido, destacamos que el monopolio del tránsito se llevó a cabo a través de una ruta particular, estando bajo administración de una potencia extranjera hasta el año 1999, fecha a partir de la cual será administrada por el Estado panameño en su totalidad. La soberanía sobre todo el territorio nacional ha tenido un impacto intergeneracional en la consolidación de las estructuras del Estado, dado que hasta el 1 de enero de 2000, no se recuperó la soberanía de todo el territorio, situación que ha delimitado históricamente el uso y potencialidades de este a favor de otros Estados a través de la imposición de leyes extranjeras. La Zona del Canal de Panamá fue un territorio no incorporado de los Estados Unidos enclavado en Panamá, que consistía en el Canal de Panamá, tierras, aguas y aires circundantes con una extensión de 1.432 km<sup>2</sup> y se extendía a 8,1 km a cada lado del canal. Las ciudades de Panamá y Colón quedaban excluidas a pesar de encontrarse parcialmente en ese rango.

En materia económica, el transitismo delimita una estructura que concentra la actividad económica en el sector terciario, por encima del resto de países de la región. Esta concentración del sector productivo y su expresión en el territorio nacional en la franja canalera se convierte en otro aspecto que tiende a materializar una estructura territorial centralista en torno al eje transísmico, lo que también incide en el centralismo del Estado como expresión política. Tomando como referencia los datos comparativos para

Centroamérica podemos observar la preponderancia del sector terciario en la estructura del PIB en Panamá.

La comparativa con los países de la región nos permite identificar una primacía del sector servicios como aporte al PIB, próximo al 75% y un sector industrial que se mantiene en los porcentajes medios de la región del 20%. En lo referente al sector agrícola es donde apreciamos una pérdida significativa de los aportes al PIB que se sitúan con diferencia en el porcentaje más bajo de la región (2.3% del PIB) para el año 2017 (World Bank, 2017). (Ver Figura 9).

**Figura 9 Comparativo de la estructura del PIB en Centroamérica.**

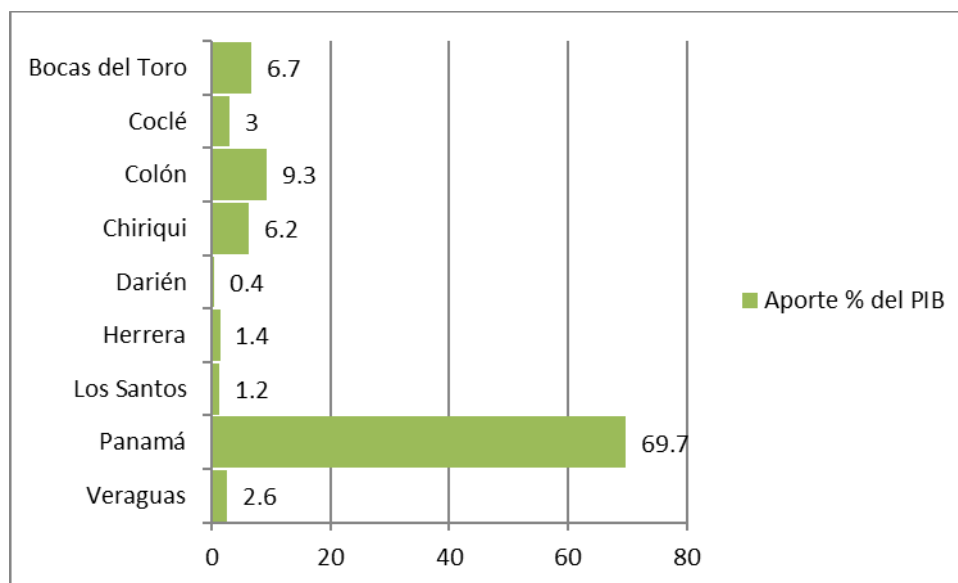


**Fuente:** World Bank (2017).

Otro de los aspectos que emanan de la propia concepción de la utilización del territorio es la metropolización entorno a la región central. En el caso panameño la misma se manifiesta como una inserción asimétrica, transitista y transnacionalizada (Leis, 2000). Esta situación, como veremos en posteriores apartados, conlleva a una concentración de la estructura productiva en el sector servicios, expresándose en una concentración territorial del aparato productivo entorno a la franja del Canal de Panamá y el sector financiero (Barletta, 2012a). Este escenario se refleja si comparamos los aportes de las diferentes provincias al PIB (Figura

10), siendo la provincia de Panamá la que lidera los aportes al mismo con un 69.7 %, seguida de Colón con un aporte del 9.3%. Si sumamos dichos aportes al PIB nacional de ambas provincias, que son las que conforman la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, observamos que el aporte de la región interoceánica concentra el 79%. Entre las provincias con un menor aporte al PIB destacamos las provincias de Darién (0,4%), Los Santos (1,2%) y Herrera (1,4%) (Contraloría General de la República, 2016).

**Figura 10 Aporte al porcentaje (%) del PIB por provincia (2015)**



**Fuente:** Contraloría General de la República, 2016.

El centralismo ha generado una migración de la población rural a la región metropolitana. Tan sólo los municipios de Panamá (989.100 habitantes), San Miguelito (336.074), La Chorrera (167.799 habitantes) y Arraiján (230.311), concentran 1.723.284 habitantes, es decir el 50 % de población del país (Censo de población y vivienda, 2010). La rápida urbanización metropolitana se ha llevado a cabo sin planificación, situación que aunada al incremento de la demanda de servicios públicos en dicha área se traduce en altos niveles de insatisfacción al acceso de estos, sobre todo en materia de agua, la gestión de los residuos sólidos y servicios de atención socio sanitaria.

El transitismo se materializa, por tanto, a través de los aspectos esbozados en el presente apartado: a través de una estructura económica agrupada en el sector terciario y una

concentración territorial en la región interoceánica con un creciente proceso de urbanización que se manifiesta en la metropolización. Todo ello se proyecta en la consolidación de un modelo centralista que se articula como instrumento para garantizar el actual modelo de acumulación.

### **5.3 Las dinámicas territoriales derivadas del crecimiento inequitativo**

En este apartado analizamos la dinámica de crecimiento de Panamá durante las últimas décadas y su impacto sobre la desigualdad económica, social y territorial. Para ello consideramos las particularidades del modelo de crecimiento dual del país, caracterizado por una primacía del sector servicios, concentrado en la región interoceánica, lo que conlleva a un crecimiento inequitativo, centralización del poder y una creciente disparidad territorial. Esta situación puede relativizarse en la medida que se genere una mayor diversificación de las actividades económicas que permitan articular nuevas redes territoriales.

Desde la apertura del Canal de Panamá, la dinámica del crecimiento del país se ha centrado en la provisión de servicios marítimos, comerciales y financieros, como lo atestiguan la multiplicidad de bancos asentados en la ciudad de Panamá, el desarrollo del comercio internacional concentrado en la capital, la Zona Franca de Colón y la vigorosa expansión de los transportes marítimos y aéreos (Barletta, 2012). Como resultado, el sector terciario aporta alrededor de las tres cuartas partes del PIB y genera más del 75% del empleo nacional, proporciones ambas que son las más altas en América Latina (BID, 2009; CEPAL, 2016).

La ubicación geográfica del país y la centralidad que el Canal tiene en la vida económica, social y política de Panamá, determinan que su sociedad presente uno de los mayores grados de internacionalización de su economía y sus patrones de consumo. Por otra parte, las variadas actividades vinculadas al Canal, así como la existencia de un importante centro financiero internacional, han permitido que el ingreso per cápita de Panamá se ubique entre los más altos de la región. Esta coyuntura se ha visto reflejada en los niveles de renta per



cápita, alcanzando los 18,800 dólares americanos para el año 2014, mientras que el promedio para América Latina fue de 14,400 dólares per cápita (OCDE, 2017).

No obstante, una proporción muy elevada de la población panameña vive en condiciones de pobreza. Se estima que ésta afecta a 777,752 habitantes, lo que representa alrededor del 23 % de la población (Ministerio de Economía y Finanzas, 2017). Además de sus graves implicaciones éticas, económicas, sociales y políticas, cabe señalar que el problema de la pobreza no se resolverá por sí solo con el crecimiento de la economía.

La combinación de un ingreso por habitante relativamente alto con elevados porcentajes de población pobre, pobre extrema o indigente nos remite al problema de fondo: la desigual distribución del ingreso nacional. La pobreza panameña es principalmente el producto de diversas y muchas desigualdades, más que del nivel del ingreso total del país. Se observa una mayor coincidencia en cuanto a que la pobreza es un fenómeno heterogéneo, multidimensional y multifacético, que no puede reducirse al análisis del ingreso o del acceso a un conjunto de bienes de consumo, es decir a una visión puramente economicista. Así, los aspectos culturales, demográficos, sociopolíticos y territoriales o ambientales, deben ser incluidos en el estudio de esta.

Como apunta el entrevistado ID11,

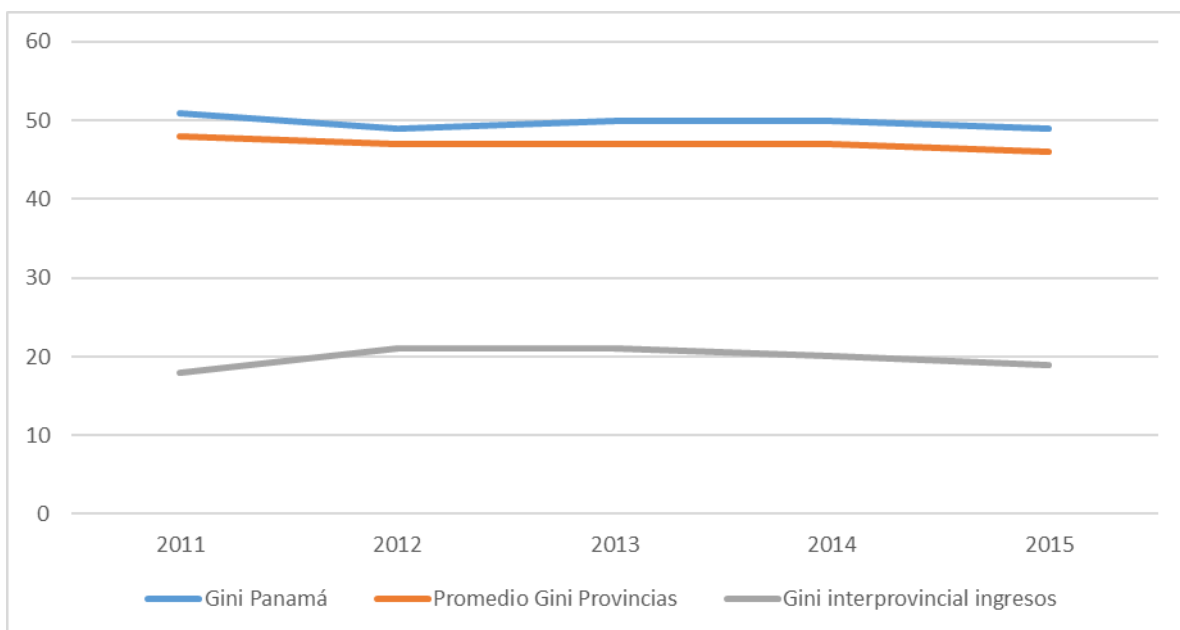
*la desigualdad presenta rasgos particulares en Panamá, si bien es cierto que el país ha tenido un crecimiento económico en los últimos años, por encima de la media regional, ha sido un proceso concentrado en muy pocos sectores, situación que requiere una diversificación de la producción. El crecimiento no se ha traducido en cohesión social. En materia de desigualdad se ha producido un incremento de esta, destacando entre sus particularidades los altos niveles y su resistencia.*

Los niveles de desigualdad sitúan en la agenda el reto de la cohesión social. En este contexto el desequilibrio territorial es uno de los aspectos a superar. Los niveles de desigualdad a lo interno de las provincias del país son similares a los niveles de América Latina. El promedio del índice de Gini de cada una de las provincias en Panamá es 46,1 (Garcimartín et al., 2019).

Lo que se traduce en que la desigualdad a lo interno de las provincias es la misma en la región e inferior a la nacional.

El aspecto caracterizador de Panamá, por tanto, no es la desigualdad que existe a lo interno de cada provincia, sino la diferencia entre cada una de ellas. Estos desequilibrios han ido creciendo en los últimos años, a partir de los datos elaborados recientemente (Garcimartín et al., 2019). Durante el período 2011 a 2015 la desigualdad de ingresos se ha reducido aproximadamente dos puntos en el conjunto del país y a lo interno de las provincias, mientras que entre ellas se ha incrementado aproximadamente en 5 puntos (Ver Figura 11).

**Figura 11 Desigualdad nacional y provincias.**



**Fuente:** Elaborado por Garcimartín et al., 2019.

Estos desequilibrios se reflejan en unas dinámicas territoriales que son expresión de una realidad socioeconómica derivada de la economía dual que caracteriza a Panamá y la concentración en un espacio geográfico delimitado de la principal actividad económica del país, así como los conglomerados circunscritos a la misma. Es decir, partimos de la base según la cual el espacio territorial en Panamá se determina en función de la concentración de actividades económicas vinculadas al sector servicios y del papel que juega dicho espacio en el comercio mundial (Castro, 2012).

### **5.3.1 Las dos Panamá: crecimiento dual, concentración productiva, sectorial y territorial**

El modelo de desarrollo dual de Panamá se estructura a partir de un sector competitivo, orientado a exportaciones de servicios que generan riqueza, pero poco empleo, y un sector primario poco competitivo enfocado al mercado interno y que emplea a la gran mayoría de la fuerza laboral panameña pero que tiene poca capacidad para generar empleos de calidad; la gran proporción de empleados de este sector son informales o trabajadores dedicados a actividades agropecuarias de subsistencia. La desigual cobertura de servicios sociales de las zonas rurales y de la población indígena comparada con las observadas en la Ciudad de Panamá, las deficiencias en la educación de la fuerza laboral, la rigidez del mercado laboral y la protección de sectores económicos que conlleva a la baja productividad son aspectos que revierten en la calidad del empleo, la segmentación de la sociedad panameña y la desigualdad del ingreso (Barletta, 2012; OCDE, 2017).

Desde principios de la década de los noventa, Panamá apostó con fuerza por la integración en la economía global. Las autoridades del país han venido adoptando con decisión, aunque con algunos retrocesos, sucesivos programas de apertura y liberalización económica. Destacamos en este sentido la entrada formal de Panamá en el año 1997 en la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como el avance en las negociaciones de acuerdos comerciales (Barletta, 2016).

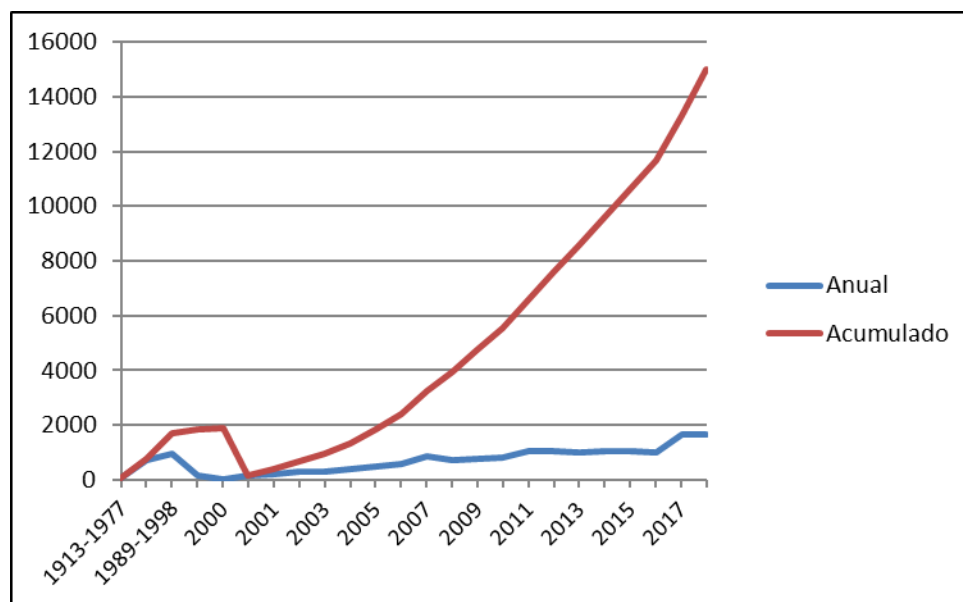
Como resultado de estas iniciativas el país cuenta con un considerable grado de inserción en el comercio internacional, cuestión que se ha visto favorecida por su privilegiada ubicación geográfica, alcanzando niveles de exportación del 44,7% en bienes y servicios como porcentaje del PIB (Banco Mundial, 2017). El 75% de las exportaciones son servicios provenientes principalmente de las actividades ubicadas en la Región Interoceánica de Tránsito: el Canal, la Zona Libre de Colón (ZLC), el Centro Bancario Internacional, Área Panamá Pacífico y la Ciudad del Saber, entre otros. El resto son exportaciones de bienes de la pesca, agroindustriales y de manufacturas, destinados a los Estados Unidos (50%) y a Europa (23%); (Centro Nacional de Competitividad, 2016).

La interacción entre los servicios y el particular régimen monetario del país ha dado a la economía una especial estabilidad de precios y han favorecido el desarrollo de actividades

complementarias, relacionadas a los negocios internacionales. Estas características no se replican en otros países de la región.

La reversión del Canal de Panamá a manos panameñas a partir del año 2000 permitió recuperar los excedentes del Canal al país y con ello la apertura de un nuevo ciclo económico. En esta nueva etapa los aportes directos del Tesoro Nacional en millones de dólares se incrementan hasta alcanzar los 15.000 millones de dólares para el año 2017. En el siguiente gráfico se puede apreciar la evolución de los aportes del Canal de Panamá hasta nuestros días (Ver Figura 12).

**Figura 12 Aportes directos al Tesoro Nacional por año fiscal en millones de dólares.**



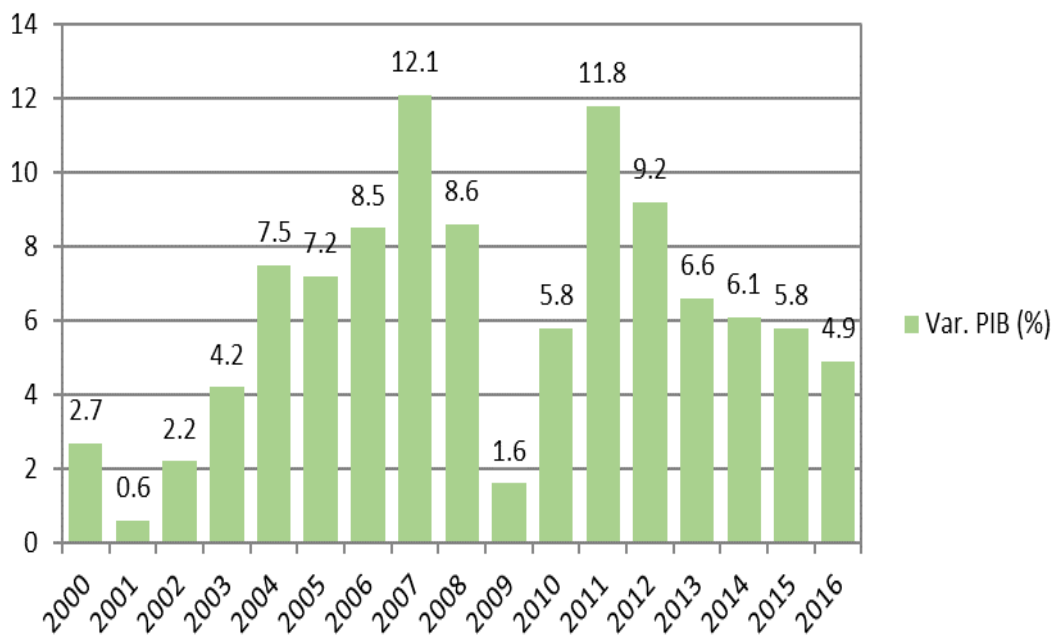
**Fuente:** Autoridad del Canal de Panamá (2017).

El incremento de los aportes del Canal al Estado ha permitido incrementar el PIB del país, que se ha mantenido por encima de la media de América Latina, llegando a alcanzar en el año 2007, los dos dígitos con un crecimiento del 12,1% (Hausmann et al., 2017). Además del incremento de los aportes del Canal al Tesoro Nacional, podemos plantear que el impacto económico del Canal en Panamá es mucho más amplio por tres razones: en primer lugar, es una exportación de servicios; sus ingresos lo pagan los usuarios del Canal, forma parte del total de exportaciones del país que son un motor fundamental del crecimiento nacional y de la generación de empleos. En segundo lugar, existe un eje de variedad de actividades

económicas adicionales que dependen del tráfico del Canal (agencias navieras, combustible para barco, puertos, zonas libres), conjunto de actividades que conforman el Sistema Económico del Canal. En tercer lugar, se han diversificado las exportaciones de servicios que han sido ubicadas en la Zona de Tránsito, que se han visto estimuladas por el sistema monetario, fiscal y por leyes especiales (Barletta , 2012b).

La diversificación de las actividades económicas ha ido convirtiendo al Canal en un conglomerado económico que genera una exportación de servicios múltiples, incrementando la productividad, situación que, aunada a su reversión, ha permitido materializar un crecimiento económico notable en las dos últimas décadas. (Ver Figura 13).

**Figura 13 Variación porcentual del PIB período 2000-2016.**

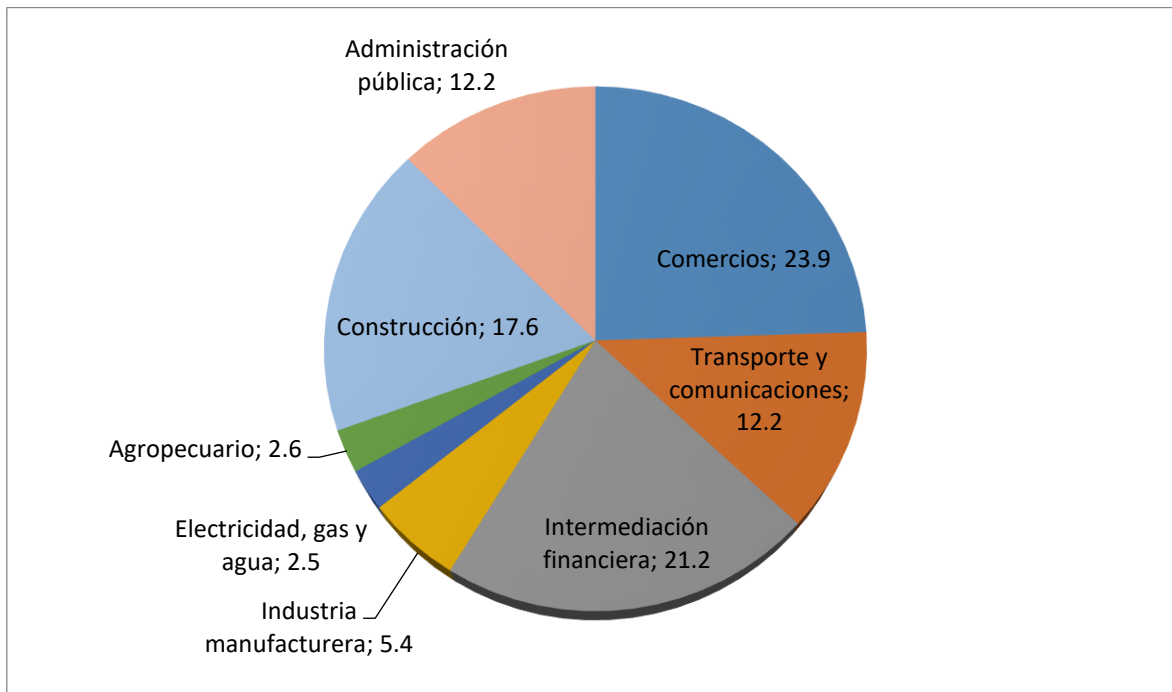


**Fuente:** Banco Mundial, 2017.

La economía panameña ha mantenido una preponderancia del sector servicios, que se sitúa actualmente en torno al 75 % del valor del PIB, en detrimento de un sector primario que ronda el 5,3% pero con un porcentaje de empleo alrededor del 18% de la población económicamente activa. Mientras, el sector secundario se sitúa en torno al 15% del PIB y da empleo al 20% de la población (Centro Nacional de Competitividad, 2014). En particular, destacan tres servicios en la economía panameña (CEPAL, 2015): el comercio, con 23,9%

del PIB; la intermediación financiera, con 21,2%; y la construcción, con el 17,6%. En este sentido, observamos la tipología de la estructura de servicios ofertados en Panamá y la relevancia de estos para la consolidación del modelo económico que gira alrededor del sector servicios (Ver Figura 14).

**Figura 14 Valor agregado del PIB por actividad económica a precios corrientes (2016).**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la CEPAL, 2015.

Uno de los aspectos a destacar en relación con la estructura productiva es su desigual distribución en el territorio, situación que hemos caracterizado al principio del presente capítulo a la hora de presentar los datos de los aportes de cada una de las provincias al PIB. En cuanto al escenario de las comarcas y su impacto en el PIB nacional cabe resaltar que el INEC no calcula ni publica los datos del PIB para las comarcas, las cuentas nacionales sólo consideran el de las provincias. Esta cuestión no es intrascendente ya que, aunque las comarcas indígenas representan el 6.3% de la población, acogen al 21,2% de los pobres y al 32.8 % de los pobres (PNUD, 2015).

No sólo en términos del PIB, también hay notables diferencias entre las provincias en cuanto a su estructura productiva. Para ilustrar esta cuestión, la Tabla 5 clasifica las provincias en

función de su estructura productiva. En el *grupo 1* están agrupadas aquellas provincias que tienen una composición similar al PIB del país, entre las que se encuentran Bocas del Toro, Colón y Panamá. En el caso de Bocas el sector que concentra un mayor porcentaje del PIB provincial es el transporte y almacenamiento. En el caso de Colón destaca el aporte del comercio al por mayor y al por menor en un 52,9% del PIB provincial, donde se aprecia el peso relativo de la Zona Libre de Colón. Por último, en la provincia de Panamá el sector construcción vinculado a los megaproyectos representa el 19,2% del PIB provincial, mientras que el comercio al por mayor y por menor el 18,6%, seguido de las actividades de transporte y comunicación 9,9% e intermediación financiera en el 9,7% (PNUD, 2015).

Para el *grupo 2* se encuentran las provincias caracterizadas por una estructura más diversificada y una menor concentración del sector servicios, como son Chiriquí, Coclé y Herrera. En el caso de Coclé la industria y manufacturas alcanza el 15% de la actividad de la provincia seguida de la construcción con un 10% y la pesca el 9,2%. En el caso de la provincia de Chiriquí la actividad económica que más aporta al PIB es el suministro de electricidad, gas y agua, sobre todo vinculada a la generación eléctrica a través de los hidrocarburos. La provincia de Herrera refleja una actividad económica vinculada a la agricultura que alcanza el 8,9%, seguido de la actividad transporte y almacenamiento con el 7,4% y la pesca el 6,5% (PNUD, 2015).

Para el *grupo 3*, en el que agrupamos a la provincia de Veraguas, Darién y Los Santos, la estructura productiva se orienta al sector primario, cifras que sitúan la actividad económica de agricultura y ganadería en el 63,4% del PIB provincial para Darién, 23,9% en el caso de Los Santos y para Veraguas se aprecia un peso significativo de la actividad agrícola que se sitúa en el 11,4% (PNUD, 2015).

**Tabla 5 Clasificación por provincias según porcentaje de actividad económica en el PIB regional**

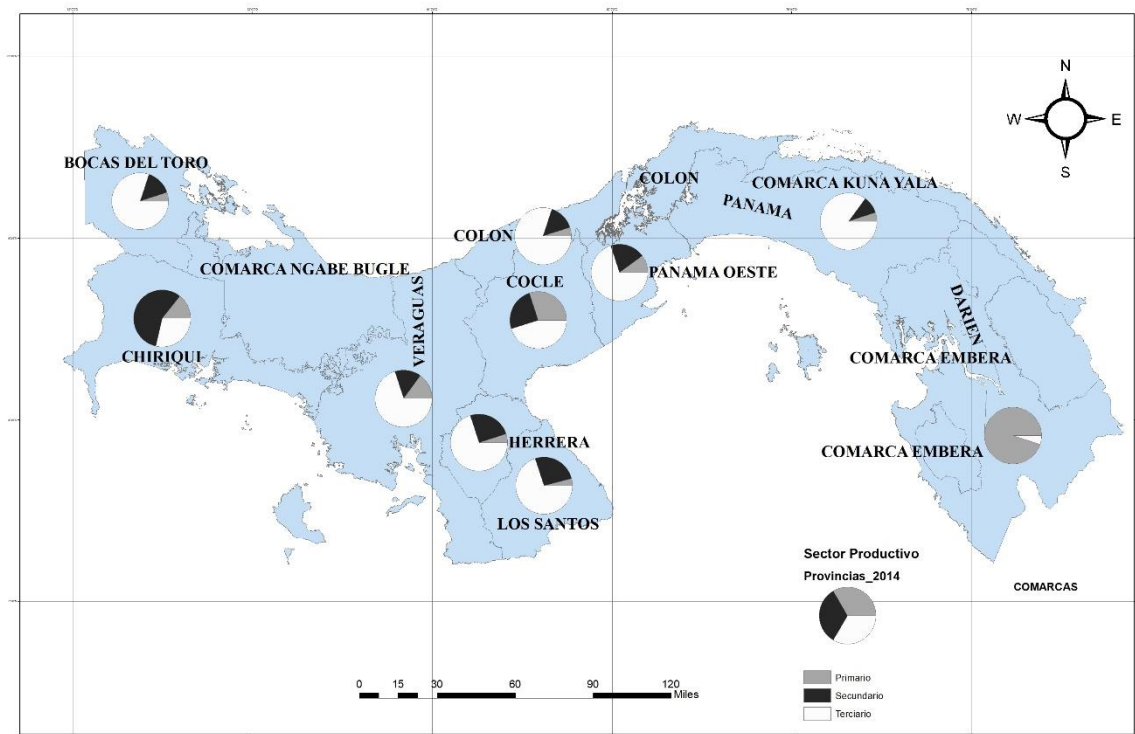
	<b>Provincia</b>	<b>Sectores que más aportan porcentualmente al PIB provincial</b>	<b>Peso relativo del porcentaje en el PIB nacional de las provincias</b>
<b>Grupo 1</b>	Bocas del Toro, Colón y Panamá	Transporte y almacenamiento, comercio al por mayor y al por menor, construcción	85,7%
<b>Grupo 2</b>	Chiriquí, Coclé y Herrera	Industria y manufacturas, suministro de electricidad, gas y agua, agricultura	10,6%
<b>Grupo 3</b>	Veraguas, Darién y Los Santos	Agricultura y ganadería	4,2%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del INEC. Para los datos de los aportes de las provincias al PIB nacional a partir de los datos de la Contraloría General de la República para el año 2013.

Esta clasificación de las provincias en función de la tipología del PIB y el peso relativo del mismo en el PIB nacional nos permite reflejar un modelo de crecimiento dual: en el eje transístico de Panamá-Colón se concentra el 85% del PIB nacional asociado a la preponderancia del sector terciario. En segundo lugar, se encuentran las provincias de Chiriquí, Coclé y Herrera que constituyen el eje manufacturero del país y que ostentan un peso notablemente inferior en la economía nacional (10%). Por último, las provincias donde se concentran las actividades económicas del sector primario apenas representan el 5% (Mapa 1).



Mapa 1 Estructura del PIB por provincia según porcentaje sector económico (2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Esta concentración de la producción plantea la necesidad de diversificar las actividades económicas y la articulación de nuevas redes territoriales sustentadas en actividades económicas más diversificadas en las otras provincias del país para generar una mayor equidad territorial del desarrollo. Una mayor promoción de actividades económicas más complejas en las provincias permitirá desconcentrar el crecimiento y hacerlo más inclusivo (Consejo de la Concertación Nacional, 2017; Fisher & Roach, 2013; OCDE, 2017). Pero, además, la concentración productiva tiene un impacto directo en la desigualdad social, cuestión que se aborda a continuación.

### 5.3.2 Crecimiento económico e inequidad

El crecimiento económico experimentado en Panamá no se ha traducido en una reducción significativa de la inequidad en términos sociales, económicos y territoriales. Según los datos publicados en un reciente informe del Banco Mundial, Panamá ocupa el décimo puesto en materia de desigualdad a nivel mundial. Los países de la región que presentan mayores

niveles de desigualdad son Honduras en el sexto lugar, Colombia en el séptimo, Brasil en el octavo y Guatemala en el noveno (World Bank, 2017).

En la Región de América Latina y el Caribe, Panamá se sitúa en la posición número cuatro del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la posición 60 a nivel mundial de 188 (PNUD,2017).

El Informe sobre desarrollo humano 2015 ubica a Panamá en un país con un desarrollo alto, al tener un IDH de 0,7888 para el 2015, lo que implica un incremento de 0,4 en comparación al año 2004. Esta categoría se debe al aumento de la esperanza de vida, años promedio de escolaridad y al ingreso nacional bruto. La esperanza de vida pasó de 77.6 años en 2014 a 77.8 años en 2015, mientras que los años promedio de escolaridad aumentaron de 9.3 años a 9.9 años en el mismo período. En cuanto al ingreso nacional bruto per cápita, el mismo se colocó en 2015, un 7% más que en 2014 (PNUD, 2015).

La evolución de la población en situación de mayor vulnerabilidad ha mostrado una tendencia muy moderada de mejoría o incluso un estancamiento en los últimos años. Si el IDH se ajusta por desigualdad, Panamá pierde 12 lugares en el ranking y su IDH se reduce en 22%, lo cual refleja grandes desigualdades entre las áreas rurales y urbanas, entre los grupos de mayor y menor ingreso económico y entre grupos étnicos en los niveles de acceso a los servicios para satisfacer las necesidades básicas.

Los niveles de acceso a los servicios básicos han mejorado de forma significativa en los últimos años en Panamá. No obstante, existen brechas en el acceso y cobertura a los mismos. En el caso de la cobertura de energía eléctrica, ésta ha tenido un ritmo lento, llegando en el año 2016 al 92.4% de los hogares, lo cual significa que unas 100 mil familias panameñas no tienen acceso a la electricidad y están en una situación de precariedad energética. La cobertura de agua potable total, también se ha incrementado poco, en parte porque la cobertura de agua potable urbana se ha estancado en 97.7% durante los últimos tres años. (Ver Tabla 6).

**Tabla 6 Atención a grupos vulnerables. Años 2011 a 2016**

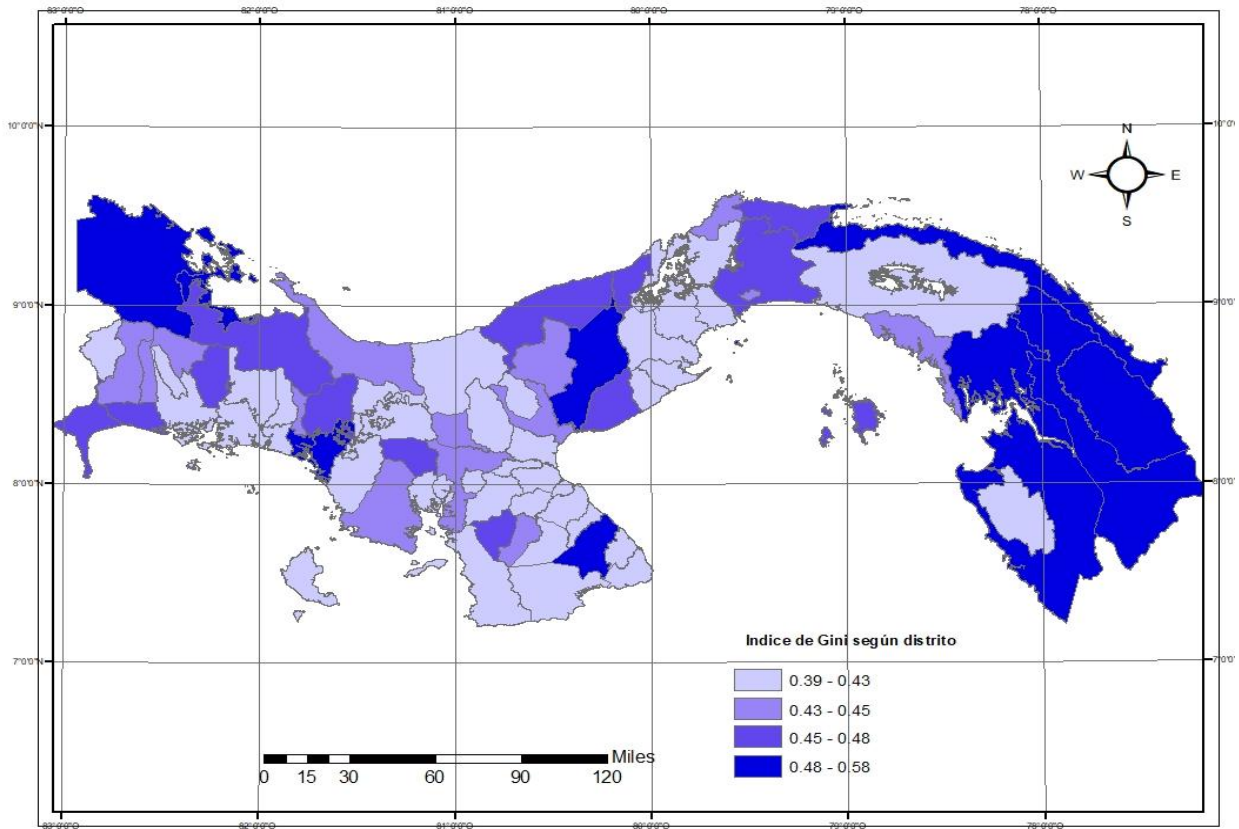
Indicador	Fuente	Unidad	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Índice de desarrollo humano (IDH)	PNUD	Índice	0.765	0.773	0.78	0.785	0.788	Nd.
Índice de desarrollo humano (IDH)	PNUD	Puesto de clasificación entre todos los países	58/187	59/186	60/185	60/184	60/183	Nd.
Cobertura de agua potable (%) - Total	Banco Mundial	%	93.4	93.7	94.4	94.4	94.7	95.1
Cobertura de agua potable (%) Urbano	Banco Mundial	%	97.7	97.7	97.7	97.7	97.7	98
Cobertura de agua potable (%) Rural	Banco Mundial	%	85.2	86.1	87.4	87.8	88.6	89
Cobertura de energía eléctrica	Secretaría Nacional de Energía (SNE)	%	88.4	89.7	91.1	92.5	92	92.4
Cobertura de alcantarillado	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)	%	57	57	58	58	59	Nd.

**Fuente:** II Informe Observatorio Visión País 2025. Evolución del Desarrollo Nacional 2012-2016. (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa, 2017).

El modelo de desarrollo ha generado una estructura económica marcadamente dual donde coexisten un sector moderno basado en servicios de carácter exportable, inserto en la economía internacional, pero con poca conexión con la economía nacional, y un sector productivo enfocado hacia actividades agrícolas o industriales poco competitivas y destinadas esencialmente al mercado interno. Esto se traduce en una gran desigualdad en la distribución del ingreso, siendo una de las distribuciones más inequitativas del mundo. Las disparidades se evidencian al observar la diferencia entre la proporción de los ingresos que recibe el 20% más rico, respecto a la que recibe el 20% más pobre. En el año 1991, el quintil más pobre de la población recibía el 1,2% de los ingresos y el quintil más rico el 60,4%. Para el año 2012 se aprecia una mejoría del quintil más pobre (3%) que logró duplicar la proporción de ingresos, en tanto el quintil más rico recibió el 56,5% (PNUD, 2014).

Además, existen notables diferencias entre los territorios, en lo relativo a la desigualdad porcentual en la distribución del ingreso. El índice de Gini por distrito refleja una mayor disparidad en las Comarcas indígenas, ya que 9 de los 10 municipios con valores más próximos a 1 pertenecen a la Comarca Ngäbe, Comarca Emberá, Comarca Guna Yala, como son (Kankintú, Mironó, Besikó, Nole Duima, Müna, Kusapin, Ñürüm, Cémaco), mientras que el distrito de Santa Fe pertenece a la Provincia de Veraguas. El siguiente mapa nos permite apreciar esta disparidad en el ingreso según distrito, reflejándose una mejor distribución en la zona transistmica, así como en las zonas próximas a las capitales de Provincia, como son Panamá Oeste, Herrera, Veraguas, Los Santos, Chitré y Chiriquí. (Ver Mapa 2).

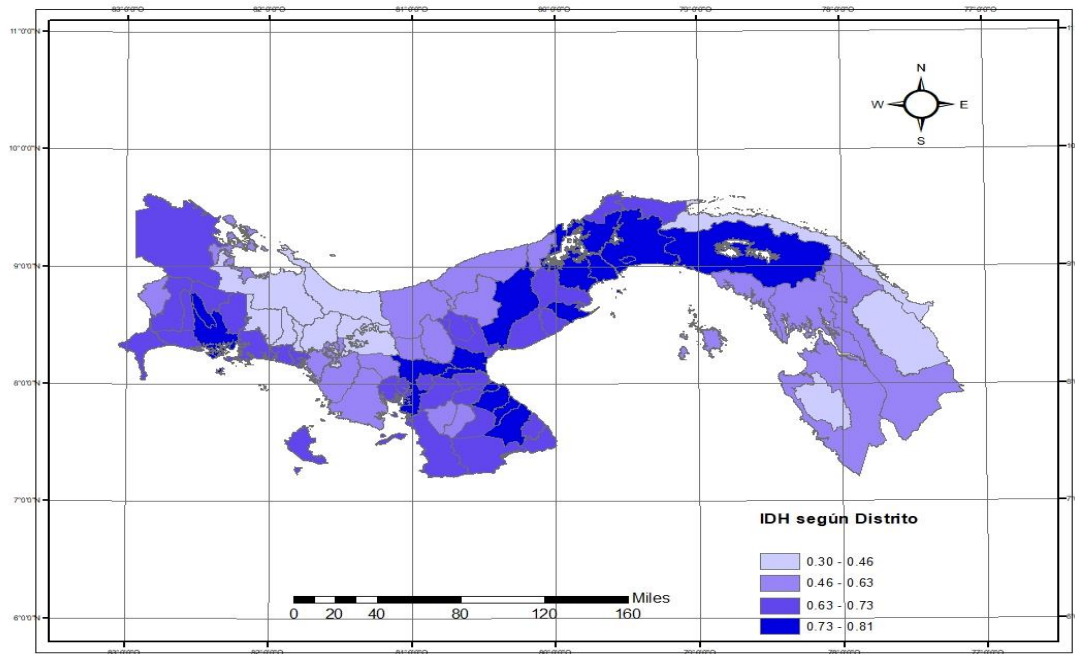
Mapa 2 Coeficiente de Gini por distrito en la República de Panamá. 2016.



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Los distritos del país muestran una disparidad en cuanto a los niveles de desarrollo humano. El IDH del distrito de Panamá muestra un valor por encima de la media del país, alcanzando un IDH del 0.8, frente al 0.76 del país. Por otra parte tenemos un grupo de distritos cabecera de provincia que tienen un IDH próximo a la media nacional entre los que destacamos Chitré, David, Colón, Santiago de Veraguas y Bocas del Toro. Un tercer grupo de distritos caracterizados por su dispersión de los centros de las provincias que muestran valores inferiores a la media nacional y por último un grupo de municipios de las Comarcas Indígenas que reflejan un nivel de IDH bajo (Ver Mapa 3).

Mapa 3 Índice de Desarrollo Humano según municipio (2016)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Una de las consecuencias de la desigual distribución de la renta es la incidencia de la pobreza (Ver Tabla 7). Para contar con una aproximación más completa al fenómeno de la pobreza en el país y sus manifestaciones, tomaremos como referencia el estudio de esta desde una perspectiva multidimensional. La pobreza multidimensional considera de modo integral las múltiples privaciones y carencias de los individuos y hogares en múltiples dimensiones del bienestar distintos al ingreso, tales como salud, educación, trabajo, medioambiente, nivel de vida, entre otros. Esta perspectiva de análisis de la pobreza multidimensional forma parte de la agenda global a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), planteados por los países que conforman las Naciones Unidas y adoptados por Panamá como pauta de desarrollo (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018).

**Tabla 7 Panorama de la pobreza y desigualdad en Panamá.**

<b>Panorama de la pobreza y desigualdad en Panamá</b>				
	<b>% Población urbana (2010)</b>	<b>Índice de pobreza multidimensional</b>	<b>Coefficiente de Gini (2014)</b>	<b>Ranking IDH (2015)</b>
Panamá	65.8	23% (777,752 personas)	0.51	60

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Censo de Población y vivienda, 2010. Contraloría General de la República; Informe de Desarrollo Humano Local, 2015 (PNUD). Ministerio de Economía y Finanzas (2017) Índice de pobreza multidimensional de Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Análisis Económico y Social. República de Panamá.

Los resultados del índice de la pobreza multidimensional (IPM) para el año 2017 indicaron que el porcentaje de personas en condición de pobreza multidimensional en la República de Panamá en términos absolutos se situó en 777,752 personas, lo que representa el 19,1% del total de la población del país. En cuanto a hogares, se encontraron en condición de pobreza multidimensional el 12,1%, lo equivalente a 138, 410 hogares. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018).

Si analizamos la población total por provincia o Comarca, las cifras muestran que del total de la población del país en situación de pobreza multidimensional el 24,6% se concentra en las Comarca Ngäbe, el 17.1% en la Provincia de Panamá (12%) y el 12% en Panamá Oeste (Ver Tabla 8).

**Tabla 8 Número de personas en situación de pobreza multidimensional por provincia (número y porcentaje)**

<b>Provincia/ Comarca</b>	<b>N° de personas en pobreza multidimensional</b>	<b>Distribución porcentual según Provincia y Comarca</b>
Comarca Ngäbe	191.634	24,6%
Panamá	133.237	17,1%
Panamá Oeste	92.980	12%
Bocas del Toro	72.251	9,3%
Coclé	58.026	7,5%
Chiriquí	55.706	7,2%
Veraguas	46.298	6%
Colón	45.640	5,9%
Guna Yala	39.399	5,1%
Darién	21.606	2,8%
Emberá	8.603	1,1%
Herrera	8.456	1,1%
Los Santos	3.916	0,5%
<b>Población Total en situación de pobreza multidimensional</b>	<b>777.752</b>	<b>100%</b>

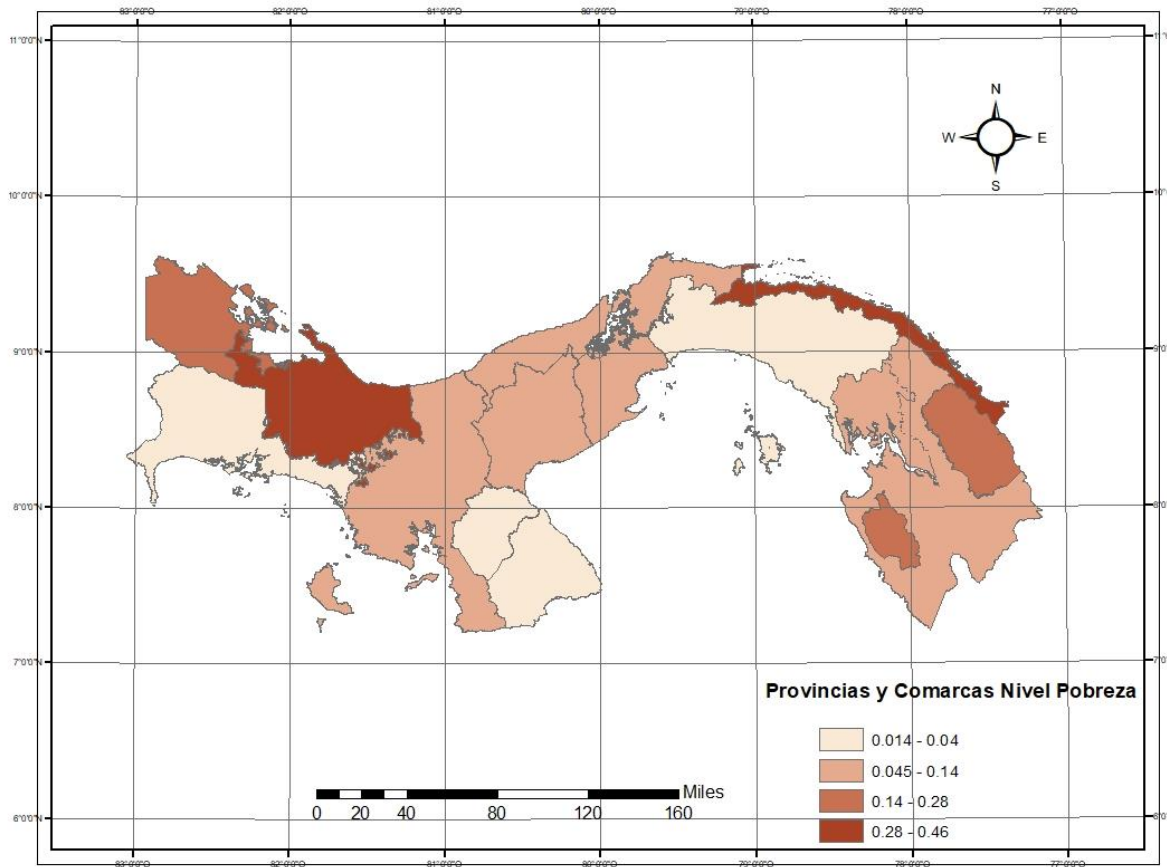
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2017).

Si desagregamos la información por regiones, en las comarcas indígenas se presentaron mayores proporciones de personas en situación de pobreza multidimensional. La incidencia en estas comarcas sobre el total de la población de cada una de ellas se traduce en los siguientes porcentajes de población Comarca Ngäbe Buglé (93,4%), Comarca Guna Yala (91,41%) y Comarca Emberá (70,8%). El promedio de estos tres valores supera en 4,5 veces el valor del promedio nacional.

En cuanto a las provincias, las tres con mayor porcentaje de personas en condición de pobreza multidimensional y por encima del promedio nacional, fueron: Bocas del Toro (44,6%), Darién (40%) y Coclé (22,6%) del total de población. En el caso de Bocas y Darién cabe mencionar la amplia representación de población indígena, 62,6% y 31,1%, respectivamente. En los casos de la población de las provincias de Los Santos, el 4,2 % de la población total de la provincia en situación de pobreza multidimensional, así como el 7,2% para el caso de la provincia de Herrera y el 8,5% de la población de la Provincia de Panamá (Ver Mapa 4).



Mapa 4 Porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional por provincia y comarca



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del IPM 2018. Instituto Nacional de Estadística. Contraloría General de la República.

Según lo conversado con el entrevistado ID 7,

*dadas las grandes desigualdades que existen en el país, es necesario continuar el proceso de focalización demográfica y de intervención según áreas y sectores sociales específicos, aun cuando la economía continúe creciendo y se reduzca el desempleo. Sin la focalización, el gasto social seguirá dirigiendo a los grupos de la población pobres, pero que se encuentran más cerca de la línea de pobreza, tal como ha sucedido en los últimos años con los programas de cobertura universal en áreas urbanas. Dirigir la política y el gasto social hacia los grupos poblacionales con mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema, sin*

*dejar de lado a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, es el reto más importante para disminuir la desigualdad y generar un desarrollo sostenido.*

En este contexto consideramos pertinente adecuar los procedimientos de focalización tomando en consideración la realidad socioterritorial de Panamá. En una primera etapa, a través de la selección de unidades geográficas que reflejan mayores niveles de pobreza. Para ello, contamos con instrumentos como el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a nivel de distritos y corregimientos elaborado a partir de los datos del Censo de Población. Se requiere, por tanto, identificar las carencias y prioridades no monetarias que se manifiestan de manera simultánea y afectan a los sectores más vulnerables de la población. Todo ello permitiría una focalización geográfica para reducir la pobreza y garantizar una mayor efectividad de las intervenciones. En la actual administración de Gobierno (2019-2024), se está impulsado un Plan denominado Colmena (Secretaría Técnica del Gabinete Social, 2019) que tiene como objetivo organizar territorialmente la implementación integral de la política pública a través de la oferta multisectorial articulada que garantice a la población el derecho al desarrollo, incorporando dos elementos que consideramos estratégicos: por una parte, la identificación territorial de los sectores de población más vulnerable y por la otra, la necesidad de focalizar el accionar institucional desde una perspectiva transversal y una articulación socioterritorial de las instituciones participantes.

Una vez realizada la focalización geográfica, se requiere la selección de hogares. Para lo cual, herramientas como el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) son clave para adecuar las estrategias de intervención. En este contexto, sería conveniente incorporar un componente de selección comunitaria, en el que los agentes locales cuentan con más información en cuanto a las necesidades y carencias de los hogares de la comunidad.

Uno de los obstáculos que nos encontramos en Panamá a la hora de focalizar las transferencias se relaciona íntimamente a la débil capacidad administrativa de las entidades locales y sectoriales como resultado precisamente del excesivo centralismo político, administrativo y presupuestario. Por ello, la inclusión del componente geográfico en la focalización de las intervenciones nos parece un paso relevante a la hora de concentrar

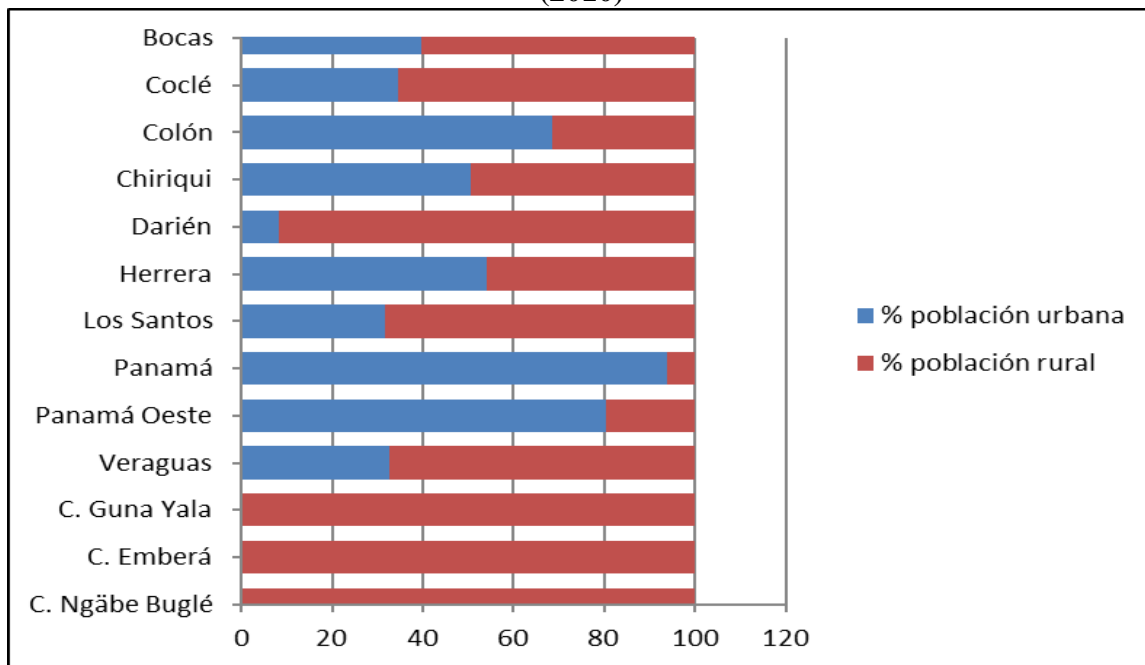
esfuerzos en las comunidades con niveles de pobreza elevados y permitirán al mismo tiempo una mayor incidencia de las intervenciones (Simone & Madariaga, 2011).

### **5.3.3 Las dinámicas socioterritoriales de Panamá: los procesos de urbanización y metropolización**

Uno de los movimientos que se han venido manifestando en Panamá durante los últimos años ha sido el desplazamiento de la población rural hacia las zonas urbanas. Si comparamos los datos del censo de 1960, el porcentaje de la población que vivía en zonas urbanas ascendió al 42%, mientras que, según los datos del censo de 1990, el porcentaje de población que vivía en zonas urbanas estaba alrededor del 54%. Según el último Censo realizado en 2010, el porcentaje de población urbana se situó en el 65% de la población total. (Censo de población y vivienda, 2010).

Esta tendencia hacia la urbanización se ha dado en todas las provincias del país, siendo el caso de la provincia de Panamá, con el 92% de la población, la provincia más urbanizada, seguida de Panamá Oeste con el 80% de la población y la provincia de Colón con el 65%. En el lado opuesto se encuentran las comarcas indígenas con un 100% de población rural (Censo de población y vivienda, 2010) (Ver Figura 15).

**Figura 15 Porcentaje de población por área, según provincia y comarca indígena (2010)**



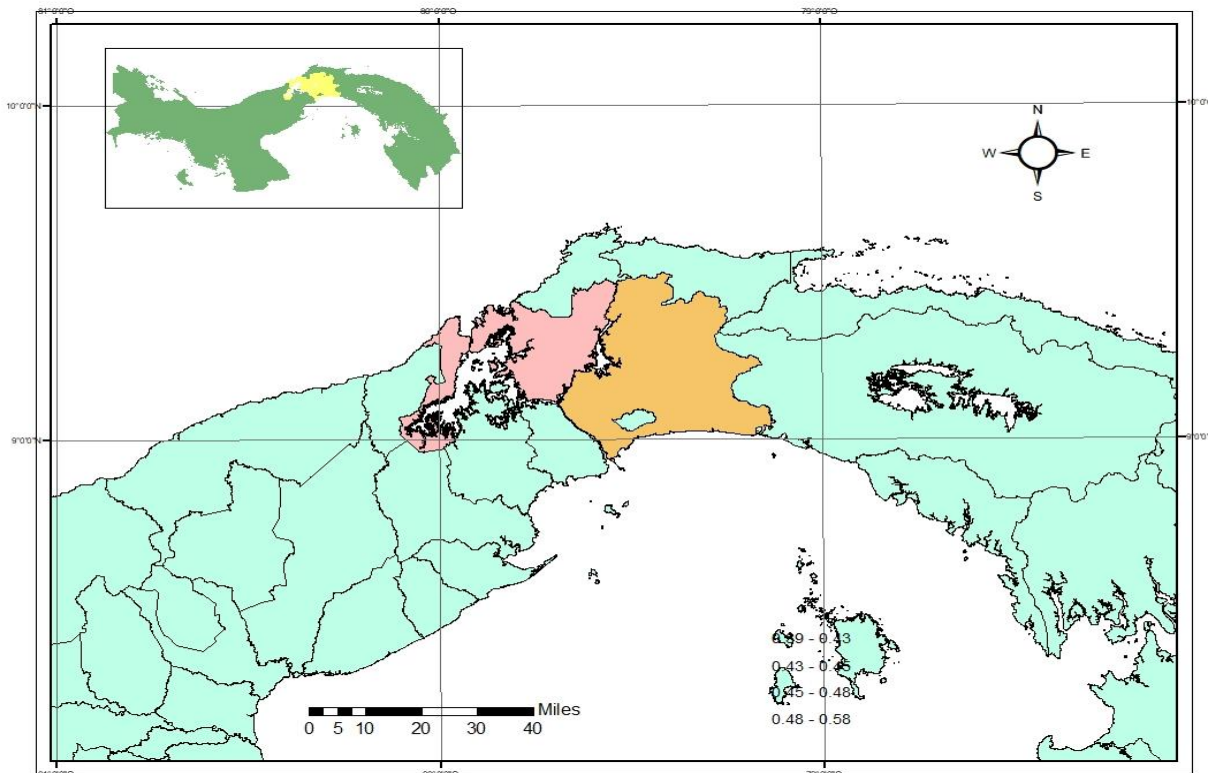
Fuente: Censo de población y vivienda, 2010.

La evolución de los niveles de pobreza se manifiesta indistintamente en las zonas urbanas y rurales. Según los datos del Ministerio de Economía y Finanzas para el año 2016, la pobreza rural estaba alrededor del 49,7%, frente al 13,8% de la pobreza urbana, destacando el alto nivel de pobreza en las comarcas indígenas que se situó en el 88,6 % de la población. La búsqueda de mejores condiciones económicas, educativas y de salud, son factores que inciden en la migración del campo a la ciudad. Este fenómeno se ha venido consolidando con la progresiva desvalorización de la actividad agropecuaria en Panamá hasta el punto de que disminuyó su participación en el PIB del 23% en 1960 al 10% en 1990, 8,9% en 1995 hasta alcanzar el 2,6 % para el año 2015 (CEPAL, 2016).

Otro de los procesos sociales que se ha manifestado en Panamá es la metropolización, caracterizada por el modo de utilización del territorio en torno a una región central, la región transitica (Martín,2016; Leis,2000). La metrópoli es una ciudad-región a partir de un núcleo central que induce a una rápida urbanización de las áreas cercanas, que integran antiguos núcleos a una realidad socioeconómica, lo que impacta en la propia capacidad de las unidades político-administrativas que la conforman. El núcleo metropolitano asume la generación y difusión del crecimiento económico hacia otras ciudades y áreas rurales, pero como un

sistema de áreas o focos de actividad económica ligados funcionalmente en un proceso económico global, en el caso concreto de Panamá, al sector servicios y la funcionalidad para la región transitica (Ver Mapa 5).

**Mapa 5 Distritos del eje metropolitano Pacífico-Atlántico**



**Fuente:** Elaboración propia (2021).

Por otra parte, la formación de capitales es asimétrica ya que favorece a la región metropolitana en la medida que internamente se produce una tendencia a la concentración financiera metropolitana. Como hemos resaltado, la economía panameña se ha especializado en el sector terciario, lo que representa el 75% del PIB con un énfasis en la plataforma de servicios transnacionales, que ha condicionado el desenvolvimiento de la economía reflejándose en una asimetría territorial. Esta tercerización y el predominio del mercado externo, condiciona a los otros sectores, en especial al mercado interno, lo que genera la concentración de la riqueza en el sector ligado al mercado externo que se materializa en una densificación de tipo espacial en torno a la zona de tránsito. En definitiva, la concentración

de la riqueza, las inversiones públicas y privadas en la medida que implican una alta tasa de densidad en relación capital producto, promueve la concentración metropolitana y la articulación de las desigualdades regionales, que se manifiestan a través de la especialización funcional regional y la concentración espacial. (Leis, 2000).

En el caso de Panamá, se aprecia un doble proceso de metropolización: por una parte, el *Eje metropolitano Pacífico-Atlántico* compuesto por el área metropolitana de Panamá y ciudad de Colón, directamente vinculado al trasiego del Canal de Panamá y la Zona Libre. Según los datos del Censo de población y vivienda, el número de habitantes para el año 2010 se situaba en 1,087,244 personas, lo que representa el 31% sobre el total de la población del país. Por otra parte, el *Eje metropolitano Pacífico*, que se convierte precisamente en la zona que incrementa su población a partir del crecimiento económico de Panamá en los últimos años. Según los datos del Censo 2010, la población comprendida por los distritos de Panamá, San Miguelito, Chorrera y Arraiján, llegaron a 1,577,959 habitantes, es decir el 46% de la población total del país (Censo de Población y Vivienda, 2010) y ha generado la creación de una nueva unidad político-administrativa como es la provincia de Panamá Oeste. (Ver tablas 9 y 10).

**Tabla 9 Evolución de la población del área metropolitana 1. Eje metropolitano Pacífico Atlántico.**

Distrito	Población 1990	Densidad 1990	Población 2000	Densidad 2000	Población 2010	Densidad (hab/km2) 2010
Panamá	582,213	287.9	708,438	348.8	880,691	433.6
Colón	140,460	119.4	174,059	147.5	206,553	175.1
<b>Total población</b>	<b>722,673</b>		<b>882,497</b>		<b>1,087,244</b>	
<b>Total del país</b>						<b>3.405.813</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y vivienda, 1990,2000 y 2010.

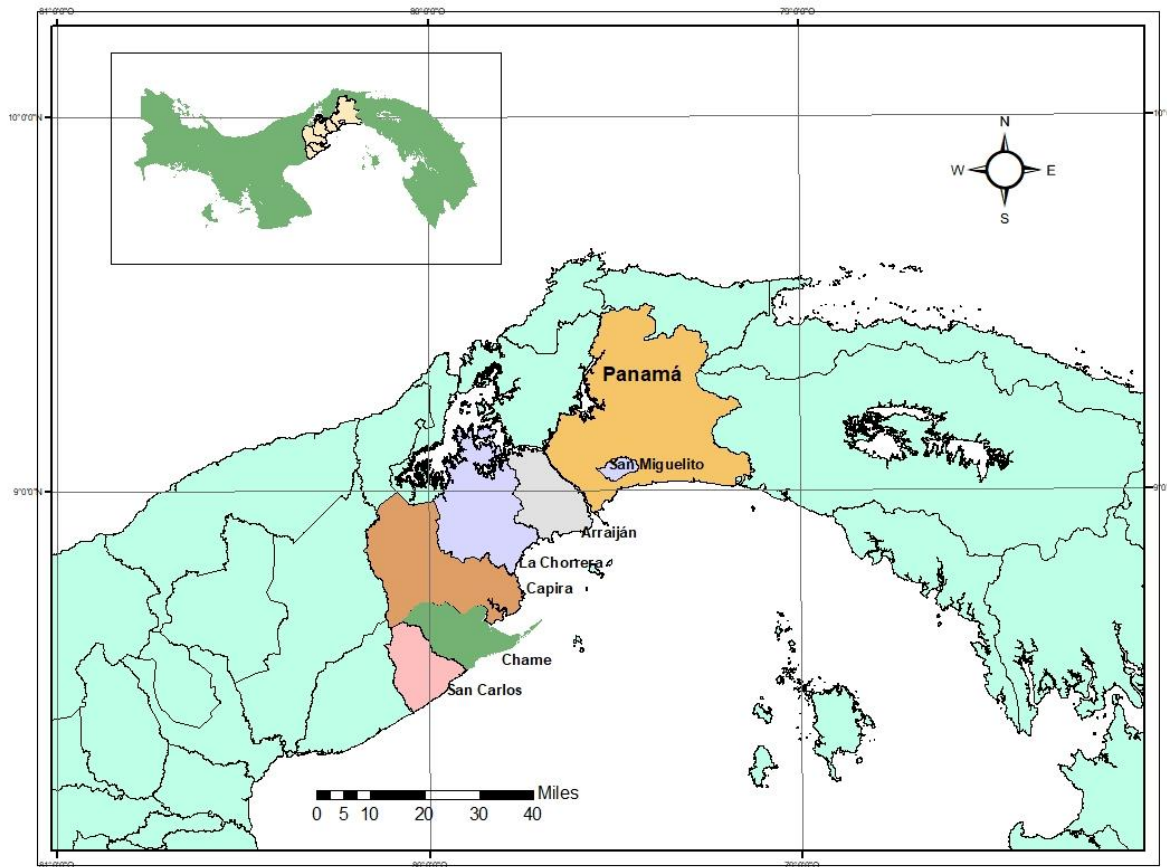
**Tabla 10 Evolución del área metropolitana 2. Eje metropolitano Pacífico.**

Distrito	Población 1990	Densidad 1990	Población 2000	Densidad 2000	Población 2010	Densidad (hab/km <sup>2</sup> ) 2010
<b>Arraiján</b>	61,849	147.8	149,918	258.3	220,779	527.7
<b>Chorrera</b>	89,780	116.6	124,653	161.9	161,470	209.8
<b>Panamá</b>	582, 213	287.9	708,438	348.8	880,691	433.6
<b>San Miguelito</b>	243,025	4,850	293,745	5,863	315,019	6,287.7
<b>Total población</b>	<b>976,867</b>		<b>1,276,754</b>		<b>1,577,959</b>	
<b>Total del país</b>						<b>3,405,813</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y vivienda, 1990,2000 y 2010.

El *Eje metropolitano Pacífico*, integrado por el distrito de Panamá, San Miguelito, Arraiján, La Chorrera y que actualmente supera los 80 kilómetros lineales de Este a Oeste del área metropolitana del pacífico, es el resultado de un proceso de ocupación del suelo urbano por las fuerzas del mercado inmobiliario y los grupos sociales de bajos ingresos, que ha generado un escenario de segregación social, serias dificultades de movilidad urbana y construcción en zonas con riesgos no mitigables (BID, 2016); (Ver mapa 6). Estos problemas son la manifestación de un vínculo de causas y consecuencias que, de no atenderse desde una perspectiva de planificación sostenible, implicarían un empeoramiento de la situación urbana. Es por ello por lo que se requiere de una formulación estratégica de largo plazo para orientar el desarrollo urbano y coordinar acciones con los actores que interactúan en la construcción de ciudad, entre los que destacamos a los actores públicos en sus diferentes escalas, el sector privado, las ONGs, universidades y la sociedad civil organizada.

Mapa 6 Distritos de la región Metropolitana de Panamá (Pacífico)



**Fuente:** Elaboración propia (2021).

Esta perspectiva requiere identificar las oportunidades que ofrece una posición geográfica estratégica con una vocación logística, con activos diferenciales como el Canal, las infraestructuras portuarias, los servicios financieros, el potencial turístico que posicionan al país con un conjunto de ventajas competitivas que requieren desarrollar una ciudad global que contribuya a reducir las disparidades sociales actuales. Para ello uno de los principales desafíos es garantizar el desarrollo del Área Metropolitana del Pacífico y la Ciudad de Panamá, a través de la mejora de la calidad de vida de la población, la atracción de talento e inversión para garantizar la sostenibilidad de la ciudad en todas las dimensiones del desarrollo.



## **5.4 Gobernanza territorial**

El Estado panameño se caracteriza por un marcado centralismo en su estructura y actividad político-administrativa, con la consiguiente debilidad de las entidades locales. En la práctica nos encontramos con una organización pública en la que una sola administración, la central, es la que asume la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general, y consecuentemente, la que dispone en la práctica de las potestades y funciones necesarias para su satisfacción. No se ha producido un efectivo reparto o distribución del poder político a lo largo del territorio, en concreto en la instancia local, por lo que no se puede hablar de Panamá como un Estado plural y territorialmente descentralizado (Castillero, 2014).

Uno de los puntos de partida para complementar el análisis de las particularidades de la gobernanza en Panamá es caracterizar los roles de las distintas escalas gubernamentales de gestión del gobierno subnacional. La Constitución Política de Panamá en su artículo 1 define al Estado panameño en la siguiente forma: *La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente cuya denominación es República de Panamá. Su gobierno es unitario, democrático y representativo* (Gaceta Oficial N° 22,796 de 2 de junio de 1995).

Partiendo de la base del sistema de gobierno unitario, lo que significa que la plena y absoluta soberanía recae sobre el Estado, se reconoce cierto grado de autonomía a las entidades locales. Esta situación llevó a considerar la afirmación de la autonomía municipal como principio en las reformas constitucionales de 2004, resultado de un proceso de diálogo nacional vinculado al papel de los municipios y la necesidad de llevar a cabo un proceso de reforma político-administrativa gradual que tuvo su punto de inicio con el Pacto por la descentralización suscrita por los tres candidatos a la presidencia del gobierno en el año 1999.

La República de Panamá es, por tanto, un Estado unitario con una estructura centralizada. Desde la capital Ciudad de Panamá, el gobierno central ejerce el control sobre los territorios. Actualmente el país está dividido en 10 provincias, 79 distritos, 671 corregimientos y 5 comarcas, teniendo cada nivel su propia estructura de gobierno. No obstante, el poder se

concentra en el gobierno central, con niveles de gobierno local débiles (Alexander, 2014). En los últimos años se ha incrementado el número de corregimientos del país, a partir de las últimas modificaciones para el año 2019 la cifra de corregimientos asciende a 671. Esta situación incide en el incremento de la dispersión político-administrativa local, en detrimento del fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado en el territorio. En este sentido, se ha cuestionado la creación de corregimientos. En palabras de Omar Jaén Suárez este escenario *parece responder a cuestiones politiqueras y clientelistas y a la creación de espacios burocráticos y presupuestos gamonales locales*. (Entrevista realizada a Omar Jaén en Ciudad de Panamá el 30 de octubre de 2018).

En este contexto, el incremento de corregimientos de manera injustificada está generando estructuras políticas que no responden a las necesidades de la población, sino más bien la creación de nuevos espacios para fomentar el clientelismo político. Por tanto, el aumento de corregimientos en Panamá no garantiza el mayor acceso de recursos del Estado a la población, sino por el contrario atomiza la estructura del Estado e incrementa la burocracia y los gastos de funcionamiento. Es por ello, que en nuestro planteamiento consideramos oportuno repensar la estructura territorial del Estado a partir de la generación de políticas públicas territoriales que tiendan a fomentar las estrategias asociativas entre las entidades locales, a partir de las estructuras existentes y en todo caso creando nuevas instancias de carácter supramunicipal, tales como, las asociaciones de municipios.

### **5.4.1 Organización de la gobernanza. Provincias, distritos, corregimientos y comarcas**

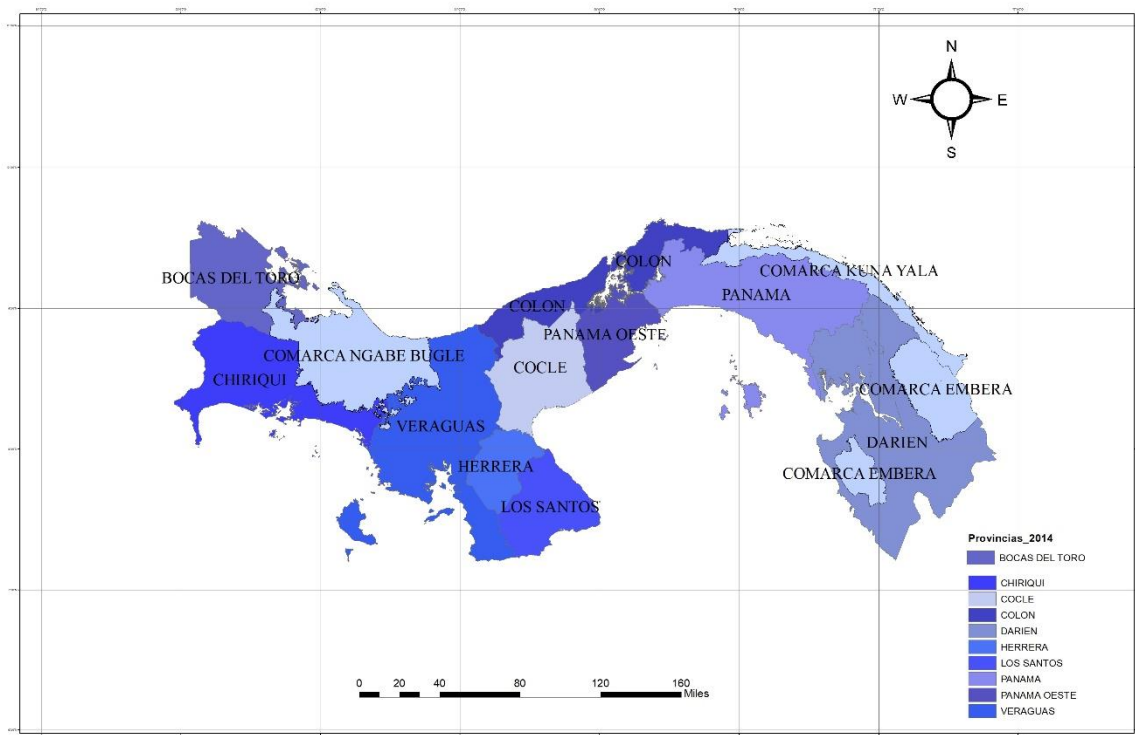
En el presente apartado incorporamos una caracterización de la estructura de la organización de la gobernanza a partir del análisis de las diferentes escalas. En Panamá, se reconocen como instancias subnacionales de administración gubernamental las provincias, comarcas, los municipios y corregimientos.

Las particularidades de cada una de ellas, así como el nivel de interacción entre las mismas nos permitirán identificar las capacidades instaladas, así como las posibles estrategias para fortalecerlas a efectos de generar capacidades de desarrollo territorial.

### 5.4.1.1 La escala provincial

La provincia es una entidad territorial intermedia entre el municipio y el gobierno central. La ley no expresa claridad en cuanto a su naturaleza jurídica. A diferencia del municipio, la provincia no cuenta con bienes patrimoniales ni capacidad impositiva alguna. En la actualidad existen 10 provincias, siendo la provincia de Panamá Oeste de reciente creación. (Ver mapa 7 en el que se detalla cada una de las provincias).

Mapa 7 Provincias de la República de Panamá (2015)

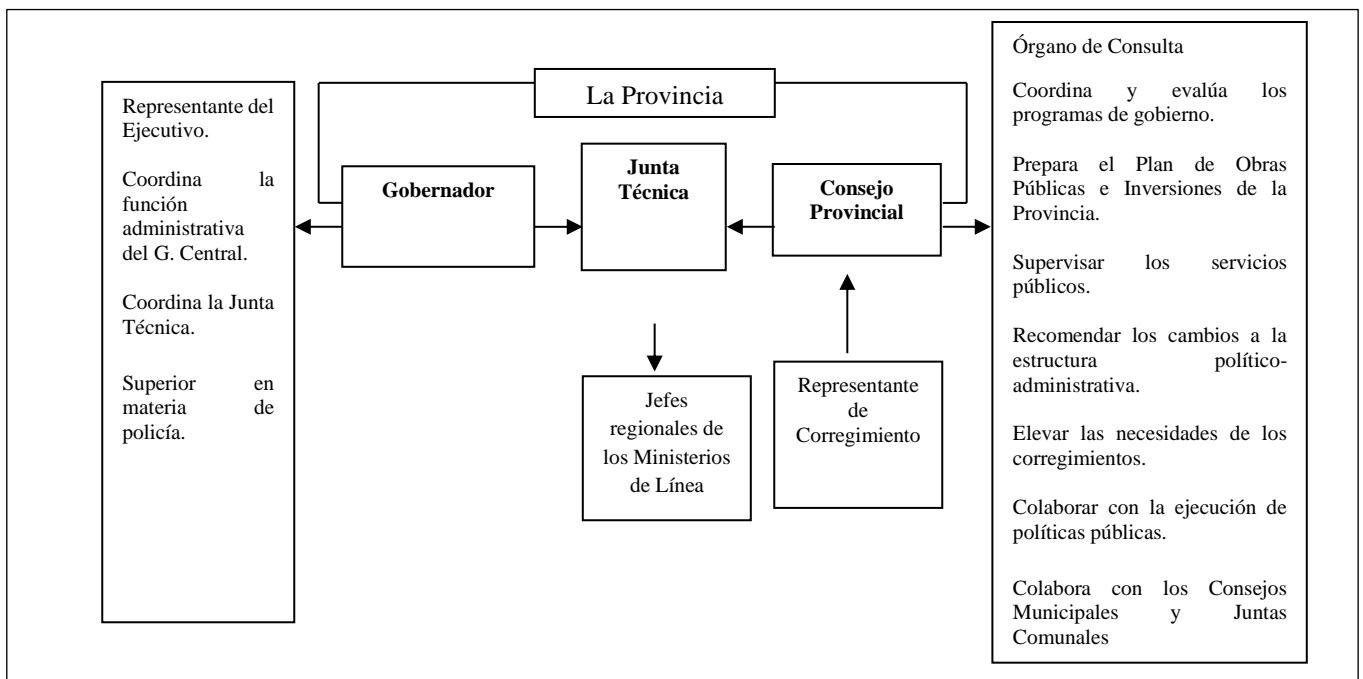


**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la ( Contraloría General de la República, 2017).

Las competencias en el ámbito provincial se concentran en asignar ciertas responsabilidades y funciones al Gobernador, en calidad de representante del órgano ejecutivo, así como al Consejo Provincial y a la Junta Técnica, ambas instancias de naturaleza corporativa, con roles de coordinación e interrelación gubernamental. El Gobernador, por ser un funcionario de libre nombramiento del órgano ejecutivo, carece del liderazgo, a diferencia de los representantes y alcaldes, en su calidad de autoridades electas. La escala provincial es el escenario para la necesaria coordinación del ámbito local.

El Consejo Provincial está integrado por los representantes de corregimiento de la provincia. En él participan también los alcaldes y los legisladores de la circunscripción, pero sin derecho a voto. Este Consejo tiene la responsabilidad de actuar como órgano de consulta del Gobernador y demás autoridades provinciales. La Junta Técnica complementa la función del Consejo Provincial, y está conformada por todos los representantes de las agencias o direcciones regionales de los ministerios y demás instituciones del gobierno central. La Junta Técnica debe ser la responsable de organizar la oferta gubernamental en la provincia y dar a su vez seguimiento a los planes, programas y proyectos nacionales en la dimensión local. El Consejo Provincial, a diferencia del Consejo Municipal, no es propiamente una corporación de gobierno, carece de facultad para emitir acuerdos provinciales, las decisiones que adoptan por mayoría son de carácter administrativo o resolutorio, por tanto, no regulatoria. (Ver Figura 16).

**Figura 16 Estructura político-administrativa de la provincia.**



**Fuente:** Elaboración propia (2018).

En materia financiera la provincia no ejerce potestad tributaria, por lo cual no cobra ningún impuesto, o contribución, como tampoco accede al cobro de tasas por servicios (FUNDEMUCA, 2008). Los recursos que administra el Gobernador son asignaciones provenientes del Tesoro Nacional, y están destinados a los gastos de planilla y administración. La provincia carece de autonomía y autarquía, los ingresos que percibe devienen de las asignaciones presupuestarias. El Consejo Provincial también recibe recursos del gobierno para el funcionamiento de la entidad. Es decir, se trata de una institucionalidad centralista, uniforme y sectorial. La capacidad de las direcciones provinciales con frecuencia es limitada y en ocasiones con recursos humanos que responden al clientelismo político.

Consideramos la necesidad de reforzar un marco institucional provincial que permita impulsar políticas territoriales, así como mecanismos de representación que garanticen una efectiva participación. La mayoría de los programas que se ejecutan en las provincias son diseñados en el ámbito nacional, con insuficiente participación de las instituciones provinciales en su diseño y coordinación. Todo ello afecta a la capacidad de generar un marco coherente para la formulación de políticas provinciales. En el actual sistema centralizado, los principales organismos públicos provinciales, están condicionados a las líneas de acción nacionales, primando una inversión pública sectorial.

En este contexto, el rol de las instancias provinciales debería fortalecerse. Por una parte, la gestión regional debe estar más claramente diferenciada de la representación nacional. Es necesario fortalecer vínculos y coordinación entre los servicios públicos desconcentrados y los gobiernos regionales para poder desarrollar agendas territoriales. Para ello será pertinente impulsar acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno para concretar esfuerzos y definir acciones para adecuar las agendas territoriales.

En cuanto al papel de las provincias, el ID 9 plantea que

*es el momento de repensar una nueva división político-administrativa de Panamá más coherente y moderna, que corresponda a la realidad actual y a las necesidades de la población en un Estado del siglo XXI. Hoy, más que provincias arcaicas, necesitamos regiones de planificación y acción como la Interoceánica (Panamá y Colón), Oriental (Darién y San Blas), Central*

*(Coclé, Veraguas, Herrera y Los Santos) y Occidental (Chiriquí y Bocas del Toro). Necesitamos articular mejor el principal centro urbano y suburbano, el Gran Panamá, que debería integrarse en una suerte de distrito capital con los municipios de Panamá, San Miguelito, Arraiján y La Chorrera, con recursos administrativos y presupuestarios mucho mayores, a la altura de sus nuevas responsabilidades. Allí hay dos millones de habitantes, casi la mitad de los panameños y se produce el 85 % de la riqueza nacional. Sería una mejor manera de descentralizar el país, con administradores profesionales, verdaderamente competentes y honestos.*

La idea del ID 9 alude a tres elementos a la hora de considerar el nuevo papel que deberían tener las provincias en el país. Por una parte, la necesidad de incorporar estrategias regionales, más allá de los límites político-administrativos. A partir de las experiencias acumuladas en la región interoceánica, estaríamos esbozando la posibilidad de impulsar nuevas iniciativas en otras regiones del país para concretar estrategias de planificación. Se trata, por tanto, de impulsar nuevos procesos de planificación territorial a partir de las experiencias acumuladas en la región interoceánica. Por otra parte, nos parece oportuno considerar la importancia de articular estrategias del ámbito urbano y rural, a efectos de generar nuevas sinergias en materia productiva y medioambiental. Por último, los retos que se proyectan hoy día requieren una apuesta decidida a la instalación de capacidades institucionales para ofrecer servicios públicos a los ciudadanos con calidad.

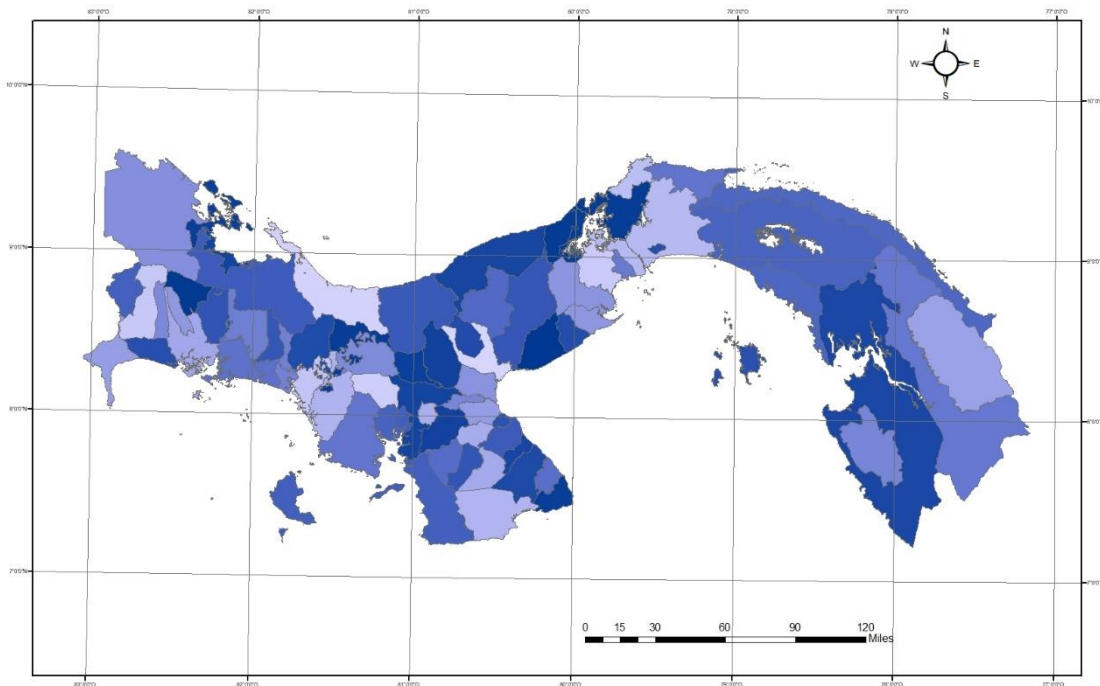
### **5.4.1.2 Escala Local**

Los municipios son muy variados en cuanto a tamaño y población. La mayoría de estos posee una población entre 10 a 30 mil habitantes, aunque existen municipios con poblaciones cercanas a los mil y del otro extremo, al millón de pobladores como es el distrito de Panamá. Otro aspecto interesante es que aproximadamente, un tercio de la población se concentra en las cabeceras de provincias. Se observa también el nexo que existe entre la carretera interamericana y las capitales de provincia, casi todas unidas a través de este cordón transísmico.

El Estado panameño reconoce y otorga autonomía a la instancia territorial del municipio, a la que se le atribuye la condición de órgano público de gobierno local. Expresamente el artículo 229, de la Constitución señala que *“El Municipio es la organización autónoma de la comunidad establecida en el Distrito. (...) La organización territorial será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local”*. En el Estado, las instancias prestadoras de servicios en la esfera nacional corresponden al gobierno central, que se materializa a través de las instituciones centralizadas y descentralizadas, y en el ámbito local, a los municipios.

El municipio tiene su propia estructura de gobierno, distinta de la del gobierno central. El órgano ejecutivo no interviene en la elección de sus autoridades ya que tanto el alcalde como los concejales son electos popular y directamente para un periodo de cinco años. El municipio está conformado por un alcalde, que es electo y un consejo deliberante, integrado por los representantes de corregimiento, quienes también son electos de manera popular y directa. Municipios de Panamá (Mapa 8).

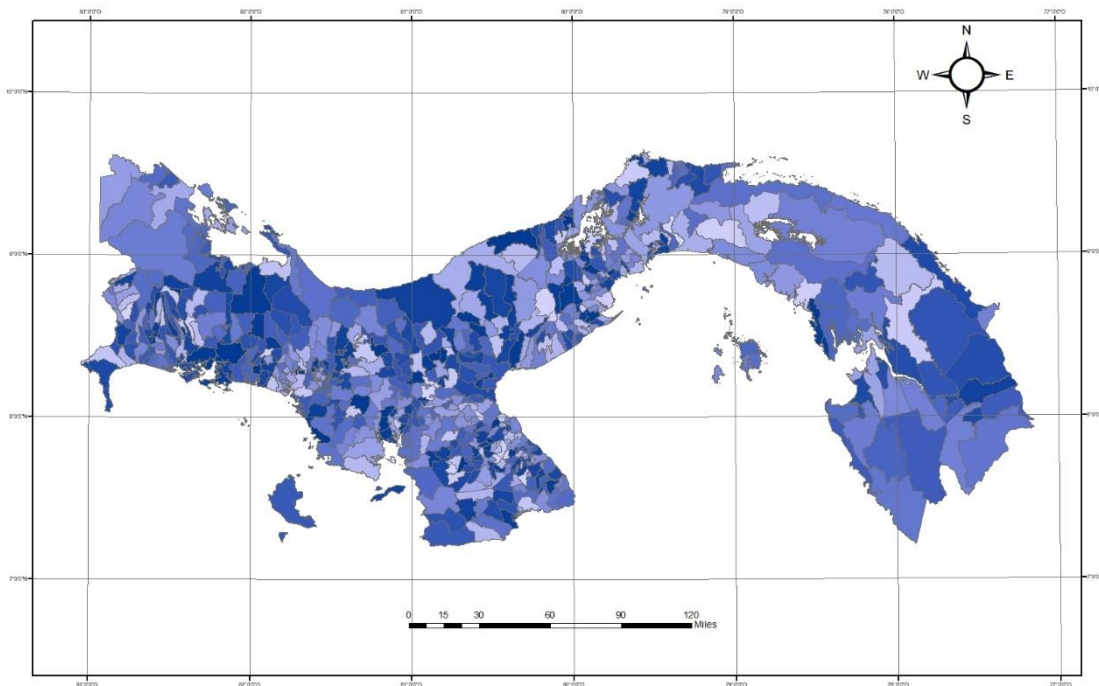
**Mapa 8 Municipios de la República de Panamá.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la Contraloría General de la República (2017).

De estos tres niveles, el corregimiento viene a constituir la unidad político-administrativa más básica del Estado y de administración gubernamental. En cada corregimiento se elige un representante, que es la máxima autoridad política del territorio y le acompaña como mecanismo de gestión y administración una junta comunal, integrada por el propio representante, que es su presidente, y cuatro miembros representativos de ese corregimiento. (Ver mapa 9. Corregimientos de Panamá).

**Mapa 9 Corregimientos de la República de Panamá (2017)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la Contraloría General de la República (2017).

En materia administrativa el municipio es autónomo y posee potestad tributaria para grabar con impuestos municipales las actividades que no hayan sido grabadas por la Nación. De la misma manera, establece derechos y tasas como producto de la contraprestación de servicios (Fundación DEMUCA, 2012). Además, tiene competencia para dictar normas de carácter general, que son de forzoso cumplimiento en el territorio de la jurisdicción del distrito. Esta es otra de las características que asigna la ley al municipio y que determinan su naturaleza como gobierno local.



En el modelo de gobierno local panameño, el ejecutivo municipal y el Consejo actúan como órganos independientes. Cada uno tiene su propio representante legal. De la administración municipal, lo es el alcalde y del Consejo, el presidente de éste. Al alcalde, como jefe de la administración municipal, le corresponde el ejercicio de la función administrativa del gobierno local y al Consejo la función regulatoria y deliberante. Es decir, actúa como órgano de fiscalización. No obstante, una de las debilidades del modelo del gobierno local, radica en el hecho de que las funciones del Consejo interfieren con las del alcalde, produciendo un fraccionamiento de la administración. Por disposición de la ley, el Consejo escoge al tesorero, y este a su vez nombra y destituye el personal de administración tributaria, sobre el cual el alcalde no ejerce ningún control ni ejercita la función administrativa. Estas situaciones llevan a un fraccionamiento a lo interno de los municipios que incide en la debilidad de la gobernabilidad interna.

Podemos caracterizar, por tanto, la escala local, por medio de dos órganos esenciales, alcaldía y Consejo, que proyectan una legitimidad democrática de alcances diferentes. Una, la alcaldía, de ámbito municipal (distrital) plena y, otra, el Consejo, anclada en cada corregimiento por el que es elegido cada representante que responde a los intereses y expectativas de su respectivo corregimiento. Esto lleva, en el mejor de los casos, a una permanente tensión entre la defensa y proyección de los intereses del conjunto municipal y las exigencias localistas de los corregimientos. Esta situación deriva en una atomización del ámbito local, dado que las contradicciones o divergencias entre intereses y proyectos, están basadas en las diferencias entre el anclaje de la representación territorial a lo interno de la escala local (alcalde y representante de corregimiento).

Como plantea la experta municipalista ID 12,

*en el caso de Panamá el reto está en cómo superar la visión fraccionada del territorio, surgida a partir de la fortaleza que tienen los corregimientos, unas unidades administrativas a escala muy local que de alguna manera incidieron fuertemente en su momento en lo que era la política de desarrollo del Estado. Donde se vertieron casi todos los planes y programas de Gobierno y aunque en el tiempo ha ido variando, se mantiene, está muy enraizado, ese nivel hace muy complicado tener, espacio de planificación a nivel de gobierno local. Hay otras estructuras de gobierno central que han permitido la ejecución de las políticas públicas de gobierno ignorando la función de los gobiernos locales como de las propias estructuras que en su momento se crearon, por ejemplo, el despacho de la Primera Dama, el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) y otros programas que fueron ejecutando proyectos de inversión pública local con sus propios mecanismos e instrumentos de gestión en el territorio.*

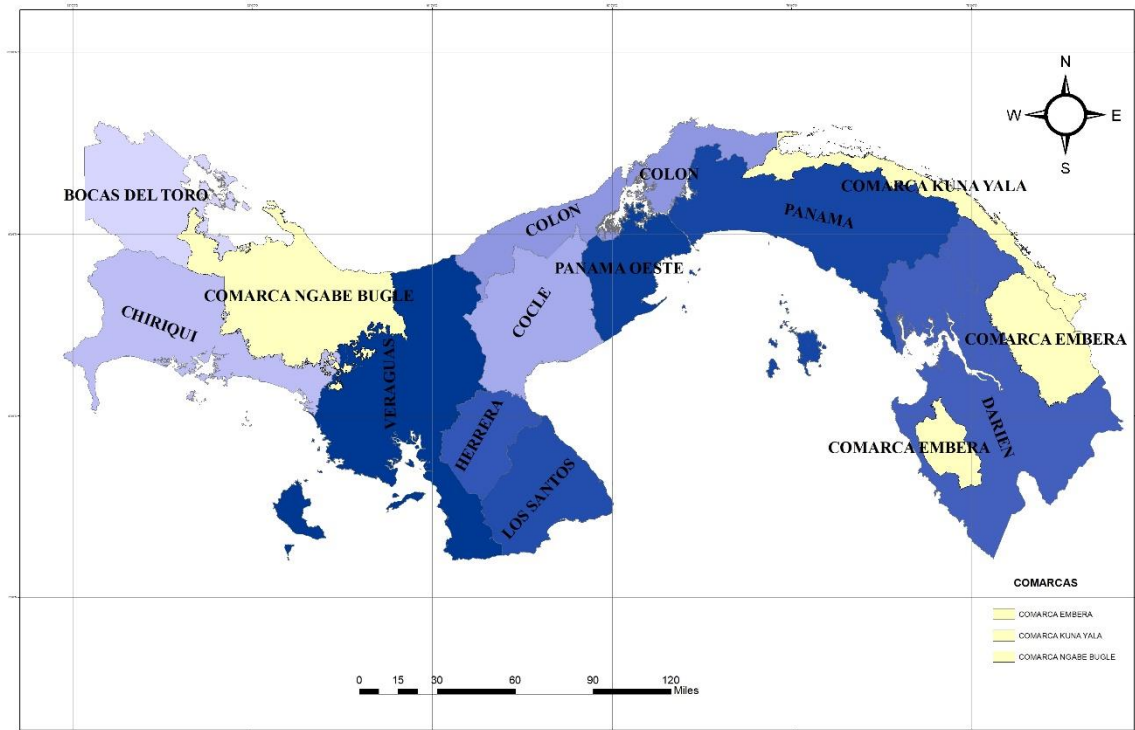
El planteamiento de la ID 12 hace referencia a la importancia de reconsiderar el papel de los corregimientos, ya que su creación responde a un proyecto histórico del país en la consolidación de las estructuras del Estado y el papel que jugaron a la hora de articular el mismo. No es menos cierto, sin embargo, que nos encontramos ante la necesidad de impulsar un nuevo papel más relevante de los municipios, en las figuras del alcalde y el Consejo municipal orientados a generar acuerdos y el fomento de políticas locales. Esta situación permitiría visualizar a los municipios como los actores clave para el desarrollo territorial y colocaría a los corregimientos en un lugar secundario. Un hecho que a la fecha no se da, ya que instancias del gobierno central articulan iniciativas, transfieren fondos y ejecutan proyectos directamente con los representantes de corregimiento, lo que delimita y condiciona el accionar de la administración pública local, limitando sus recursos por la creciente atomización, y dificulta la posibilidad de acuerdos municipales para impulsar políticas públicas.

### **5.4.1.3 Comarcas**

Las comarcas se asemejan a la provincia en cuanto a funciones y estructura organizacional. La particularidad de esta forma político-administrativa es que comprende territorios demarcados como parte del respeto y reconocimiento a la cultura y etnicidad de los pueblos originarios. Por esa razón los territorios de las comarcas tienen gobiernos basados en la organización tradicional cuya legitimidad se reconoce en las leyes. En el presente existen cuatro comarcas indígenas reconocidas por el Estado: La Comarca Emberá-Wounaan en el Darién, la Comarca de Guna Yala, las Comarcas Gunas de Madugandí y Wargandi en el Bayano, la Comarca Ngäbe Buglé, al oeste del país que juntas ocupan el 20% del territorio nacional (Leis, 2000) (Mapa 10).

Aunque la Constitución, expresamente, no menciona a las Comarcas Indígenas como parte de la división político – administrativa, en el Artículo N° 5 se establece que mediante ley se podrán crear otras divisiones políticas ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público. En ese sentido, se crearon las Comarcas de Guna Yala, Emberá y Wonaan, Ngäbe Buglé, las Comarcas Guna de Madugandí y la de Warwandí. (Ley 16 de 1953, por la cual se organiza la Comarca de San Blas y la Ley 10 de 1997, por la cual se crea la Comarca Ngäbe Buglé).

Mapa 10 Comarcas en la República de Panamá (Emberá, Guna Yala, Ngäbe Buglé)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la Contraloría General de la República (2017).

En Panamá, el 10% de los habitantes pertenecen a los pueblos originarios y forman parte de los pueblos Ngäbe-Buglé, Emberá-Wounaan, Guna, Teribe, Bokota y Bri Bri (Contraloría General de la República, 2010). Cada uno es en sí mismo una sociedad étnica, con una unidad tradicional, valores, identidad lingüística y cultura autóctona, con sistemas espirituales (cosmología, cosmogonía), económicos, políticos, de justicia, de autogobierno y autodeterminación propios, y como tales, hacen parte del Estado panameño, con pleno reconocimiento de esta condición. En éstas se realza el vínculo con la tierra en una relación simbólica y espiritual, y que, como unidad económica, no tiene carácter de bien privado (CEPAL, 2005).

El nivel político administrativo del co-gobierno que se establece a lo interno de los territorios comarcales produce conflictos que afectan a la gobernabilidad. De un lado, las estructuras gubernamentales actúan en función de un marco competencial determinado en las leyes sustantivas, y por otra parte, se establece un régimen especial, el cual reconoce de manera parcial algunos aspectos de la gobernabilidad indígena. Esto ocasiona pugnas constantes entre la legalidad y la legitimidad de la autoridad y la decisión, lo que hace difuso el control y evidencia la situación de oposición y conflicto.

En lo político, la gobernabilidad en las Comarcas Ngäbe-Buglé, la Emberá y Wounnan, se expresa a través de confluencia del modelo de gestión provincial y municipal, en referencia al modelo tradicional. El primero responde a una estructura de administración, a partir de autoridades nombradas y electas. El Gobernador es designado por el órgano ejecutivo y en el caso de los alcaldes y representantes de corregimientos, elegidos a través del sistema de partidos. El segundo, el del sistema indígena, se define en el contexto de la organización del cacicazgo y el asambleísmo que guarda una relación ancestral en la forma de ejercer el gobierno y administrar el poder.

En lo referente a la interrelación entre los gobiernos locales y las comarcas, en ocasiones entran en confrontación en lo relativo a la formulación de los presupuestos por el nivel central. La debilidad de la institucionalidad local y el centralismo político no ha permitido generar una interacción efectiva con las formas organizativas autóctonas, y por el contrario se ha generado un paralelismo entre las dos estructuras. A lo interno, la dicotomía institucional termina debatiéndose en un asunto de liderazgo, legitimidad y legalidad entre los actores que responden a la institucionalidad de gobierno y la organización de orden tradicional.

Por tanto, facilitar estos canales de coordinación e implementar los mecanismos de consulta entre las instancias que hacen parte de esta gobernabilidad, se convierte en una demanda de primer orden, junto con las posibilidades de perfeccionar el modelo de autonomía comarcal, a manera de lograr la cohesión interna en sus territorios, que permita el ejercicio de una administración territorial y política.

### **5.4.2 Aspectos financieros de las escalas subnacionales**

Junto al centralismo político resultado de las limitadas competencias transferidas a las entidades locales, la falta de recursos financieros se traduce en una situación de debilidad por parte de estas a la hora de articular y generar iniciativas políticas. En materia financiera, las escalas subnacionales dependen marcadamente del presupuesto central, dado que tienen limitadas fuentes autónomas de ingresos, siendo los municipios la única escala subnacional con la capacidad de recaudar recursos a través de los impuestos (MEF,2017; Bedoya,2017). A pesar de ello observamos que las tres cuartas partes de los municipios en Panamá se encuentran subsidiados, es decir, dependen de la transferencia de los recursos de la administración central. En concreto, 59 de los 79 municipios a la fecha son subsidiados por el gobierno central para cubrir los gastos de financiamiento (Contraloría General de la República, 2016).

Las limitaciones fiscales y administrativas en la escala provincial y local identificadas condicionan la viabilidad de un enfoque territorial para el desarrollo económico. En este contexto, las políticas de transferencia deben contar con un mandato claro, una adecuada asignación de recursos y la capacidad de garantizar la flexibilidad en la toma de decisiones (Bird & Smart 2002).

Si comparamos la estructura vertical del gasto, es decir los gastos totales ejecutados en el nivel local, estos se sitúan en el 6,8% entre los países de la región centroamericana, representando el 2% del PIB. El mayor nivel de descentralización del gasto corresponde a Nicaragua (17%) y el menor a Panamá (1,3%). El tamaño del gasto per cápita refleja un accionar muy limitado de los gobiernos municipales, con un promedio de USD 84, con valores máximos como en Costa Rica de USD 135 y un mínimo en Panamá de USD 55 (Porto et al., 2017). Por tanto, podemos afirmar la escasa capacidad de los gobiernos municipales en cuanto a la función del gasto. (Ver Tabla 11).

**Tabla 11 Estructura vertical del gasto comparado en Panamá y Centroamérica**

	Nivel de gobierno	Millones USD	USD Per cápita	Part. %
<b>Panamá.</b>	Gobierno General	15,903.6	4,007.3	98.7
	Gobierno Local	218.0	54.8	1.3
	Total	16,148.6	4,062.1	100.00
<b>Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).</b>	Gobierno General	53,188.5	1,149.2	93.2
	Gobierno Local	3,887.8	84.0	6.8
	Total	57,076.3	1,233.2	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de (Porto et al., 2017).

En cuanto a la estructura vertical de los ingresos, en Centroamérica el 4,1% son recabados por los gobiernos locales, destacando Nicaragua con una participación del 10,6%, frente a Panamá con el 1,4%, la más baja de la región. Así mismo, los recursos propios per cápita son bajos, con USD 46 de promedio, y USD 58 para el caso específico de Panamá. (Ver Tabla 12).

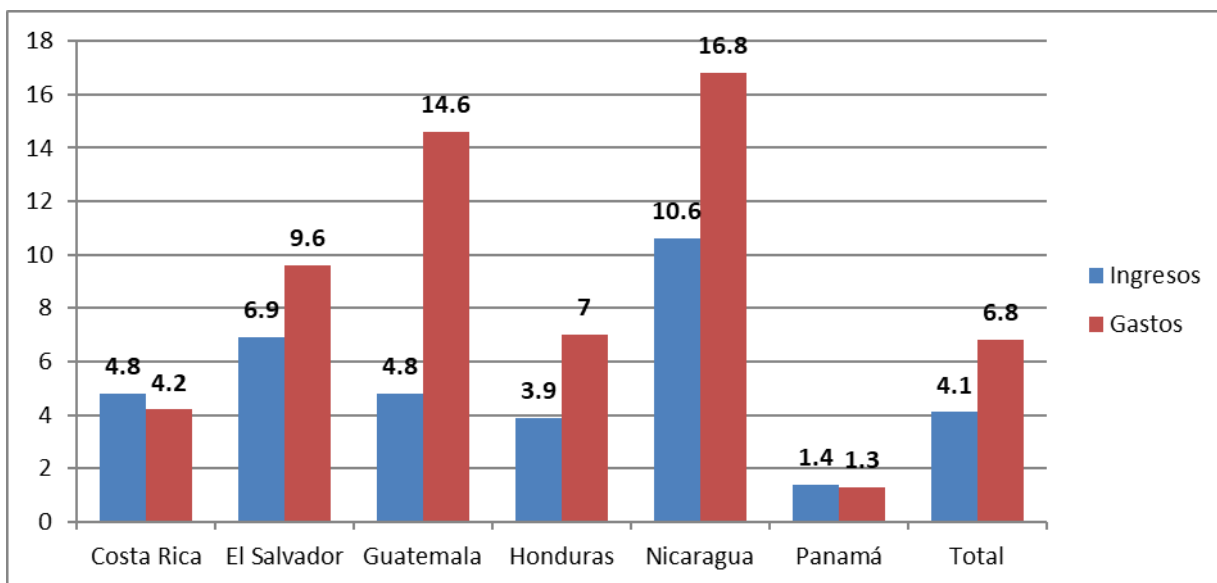
**Tabla 12 Estructura vertical del ingreso comparado en Panamá y Centroamérica.**

	Nivel de gobierno	Millones USD	USD Per cápita	Part. %
<b>Panamá.</b>	Gobierno General	16,640.5	4,185.9	98.6
	Gobierno Local	233.4	58.7	1.4
	Total	16,873.9	4,244.6	100.00
<b>Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).</b>	Gobierno General	50,039.1	1,081.1	23.6
	Gobierno Local	2,137.8	46.2	1.0
	Total	52,176.8	1,127.3	24.6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de (Porto et al., 2017).

En definitiva, la comparativa del consolidado de la participación de los gobiernos municipales con relación al nivel de ingresos y de gasto sitúa a Panamá por detrás del conjunto de países de la región. (Figura 17).

**Figura 17 Participación de los gobiernos municipales en el consolidado de ingresos y gastos (en porcentaje).**



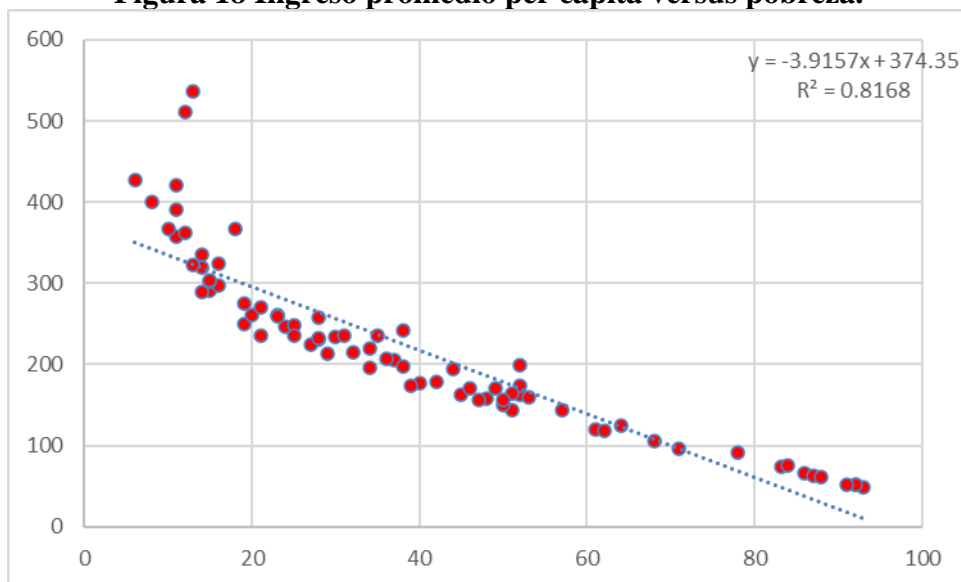
**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de (Porto et al., 2017).

Otro de los aspectos caracterizadores de las finanzas locales en Panamá son las significativas diferencias existentes en los ingresos propios entre los municipios. Al margen de señalar una importante disparidad en materia fiscal, los ingresos propios están fuertemente relacionados con las condiciones socioeconómicas de los mismos, lo que incide en la capacidad de cada territorio para articular una estrategia de desarrollo.

La comparativa entre las variables del ingreso promedio per cápita y pobreza muestran un alto nivel de correlación negativa entre ambas variables, es decir, a valores más altos de la variable de ingresos propios, le corresponden valores más bajos de pobreza. (Ver Figura 18). El ajuste de esta regresión muestra un  $R^2$  de 0.81, lo que es indicador de la fuerte relación entre los ingresos del municipio y la tasa de pobreza. Así mismo, la correlación entre la variable ingresos promedio versus IDH por municipio es positiva y muy alta ( $R^2$  de 0.83), lo que da cuenta de que a mayores ingresos promedio en el municipio, el IDH respectivo también se incrementa. (Ver Figura 19).

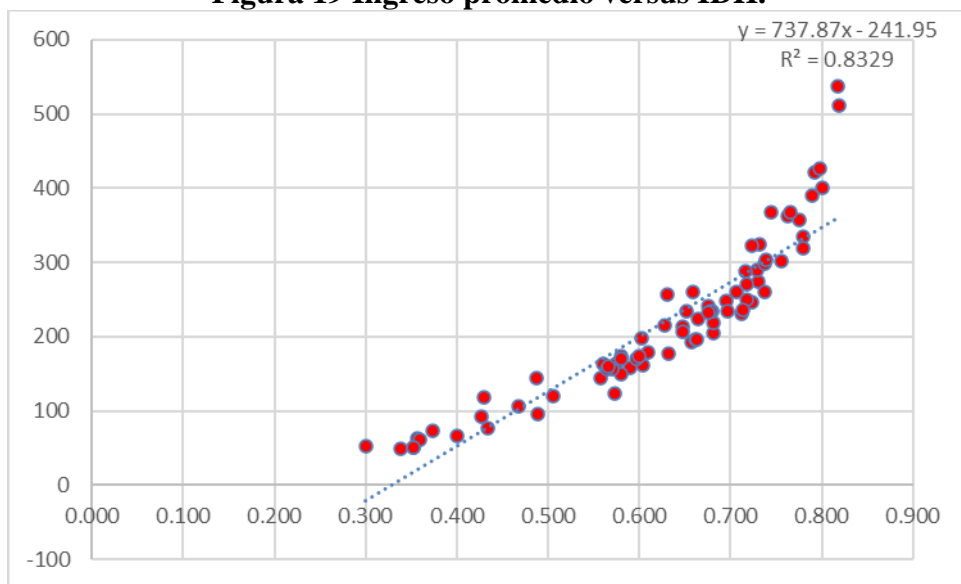


**Figura 18 Ingreso promedio per cápita versus pobreza.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía (2017).

**Figura 19 Ingreso promedio versus IDH.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del IDH de Panamá (2015), y los datos de transferencias de la Contraloría General de la República (2016).

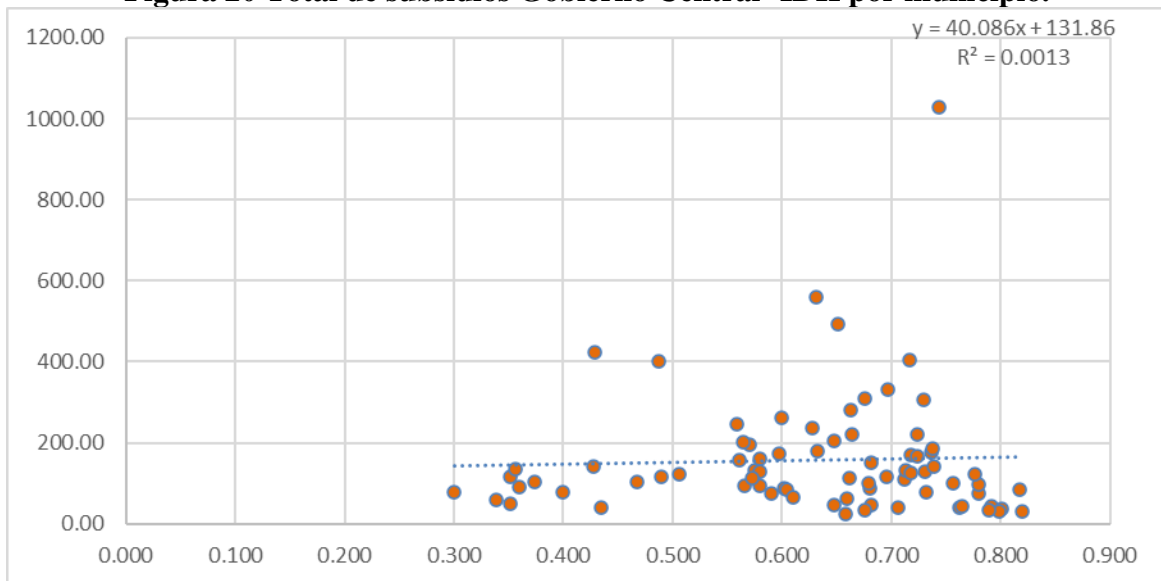
Teniendo en cuenta las diferencias entre municipios, existen varios mecanismos de transferencia para compensar la brecha fiscal:

- Subsidio del Gobierno Central a los municipios para garantizar sus gastos de funcionamiento y personal, situación de la que se beneficiaron 59 de los 77 municipios del país para el año 2017, es decir un 76%.
- Fondos provenientes del Programa de Inversión de Obras Comunitarias, con un monto de 110.000 dólares para cada alcalde y representante de corregimiento, transferencia para la cual no se incorpora criterio alguno para su asignación.
- Fondos de descentralización que implican la transferencia del monto recaudado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en concepto de IBI a los municipios anualmente a partir del año 2016 y que no incluyen otros parámetros para la asignación de fondos que el monto recaudado por el MEF en cada uno de los municipios. Según la normativa aprobada se incorpora un principio de solidaridad en la norma que hace mención de que en los municipios cuya recaudación en concepto de IBI sea inferior a 500,000.00 dólares se le asignará dicho monto como partida mínima que se extraerá de los municipios que contribuyan con un mayor porcentaje a la recaudación del IBI.

Esta tipología de asignación de fondos a las entidades locales presenta limitaciones en cuanto a la falta de criterios. No se establecen de manera clara en función de las particularidades socioeconómicas, tales como indicadores de pobreza, densidad de población, nivel de IDH, o incluso la generación de mecanismos de asociación intermunicipal que permitan un mayor impacto de las transferencias a las entidades locales. Esta situación se evidencia cuando elaboramos comparativas, por ejemplo, entre el total del subsidio del Gobierno Central y el IDH por municipio, así como el total de subsidios del Gobierno Central versus pobreza por municipio. Si hacemos unas estimaciones de la relación entre subsidio del Gobierno Central e IDH (Figura 20) y entre subsidio del Gobierno Central y pobreza (Figura 21), podemos observar que no existe una correlación entre estas variables. Esto muestra que la ausencia de

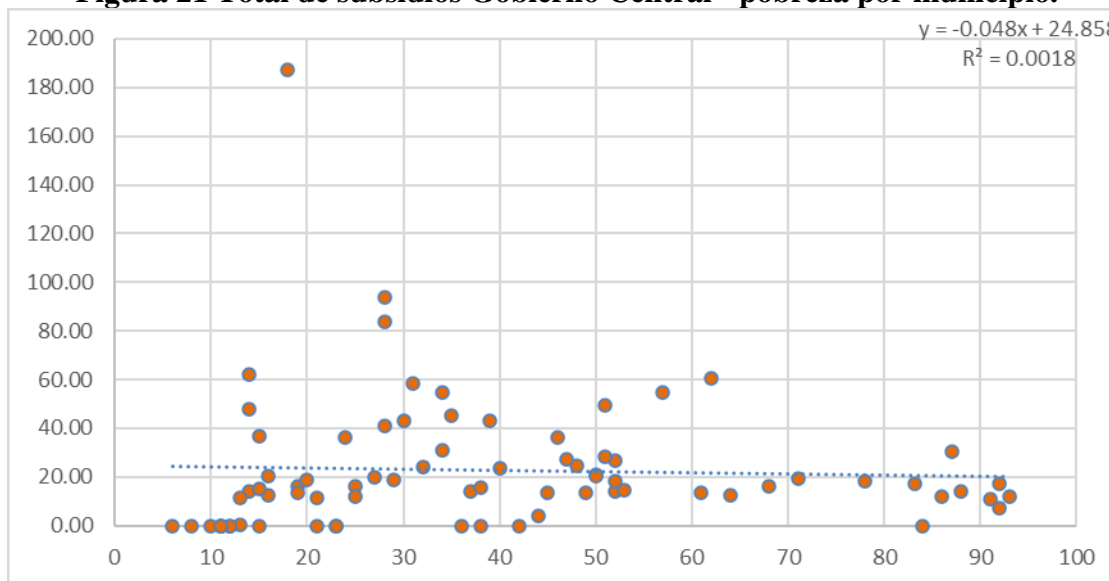
criterios socioeconómicos para establecer las transferencias a las entidades locales limita las posibilidades de reducir las disparidades entre las mismas, por el contrario, su carácter regresivo contribuiría a una mejora de los servicios públicos locales y las condiciones de vida de los ciudadanos. En este sentido, consideramos que la incorporación de este tipo de criterios facilitaría la articulación de iniciativas desde las entidades locales orientadas a la cohesión territorial.

**Figura 20 Total de subsidios Gobierno Central- IDH por municipio.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía y Finanzas (2017).

**Figura 21 Total de subsidios Gobierno Central - pobreza por municipio.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía y Finanzas (Ministerio de Economía y Finanzas, 2017).

### 5.4.3 Orientaciones generales en materia de transferencias a los gobiernos subnacionales

Dada la inequidad en el financiamiento municipal, consideramos de interés revisar los mecanismos de transferencias en algunos países de la región, con el propósito de establecer unas pautas que permitan mejorar la financiación de las instancias subnacionales. Para ello, tomamos en consideración las experiencias de Chile y Colombia, a pesar de las diferencias en aspectos económicos, históricos, institucionales y políticos.

En el caso de las iniciativas de Chile y Colombia se trata de sistemas unitarios que han consolidado sus procesos de descentralización desde la década de los 90 a la actualidad. En la experiencia chilena, hemos identificado diferentes mecanismos de financiamiento de las entidades locales, entre las que podemos destacar los ingresos tributarios, los derechos municipales y en particular el Fondo Común Municipal (FCM) de la SUBDERE. Este Fondo es un mecanismo de redistribución solidaria de ingresos propios entre los municipios para garantizar el funcionamiento de estos.

El FCM es uno de los principales componentes de los ingresos municipales (41%), junto con la totalidad de ingresos tributarios (40%). Una de las particularidades del FCM es que

transfiere recursos entre jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno (Bravo, 2014). El mecanismo de distribución del FCM se calcula a través de un coeficiente que se actualiza anualmente, compuesto por una serie de indicadores: 25% por partes iguales entre las comunas del país, 10% con relación al número de pobres de la comuna ponderado en relación con la población sobre el país, 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna, por último el 35% en proporción directa a los nuevos ingresos propios por habitantes per cápita (Bonet, 2006; Bonet & Galvis, 2016).

En la experiencia colombiana, el Sistema General de Participaciones (SGP) es una de las partidas más grandes del Presupuesto Nacional (aproximadamente 10.000 millones de dólares americanos). La transferencia municipal alcanza el 11% del total del SGP. El mecanismo de transferencia utiliza criterios de distribución de objetivos múltiples, entre los que destacamos el criterio de asignación a municipios con menos de 24.000 habitantes. También se incorporan criterios de población y de pobreza por municipio a partir del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Por último, la transferencia incorpora dos criterios de eficiencia, fiscal y administrativa, que premia a los que tienen un buen desempeño y a los municipios que tienen mejoras en su gestión administrativa (Zapata & Núñez, 2017).

La comparativa internacional de las experiencias en la región plantea la necesidad de considerar distintos aspectos económicos, históricos, institucionales y políticos. No existe, por tanto, una fórmula única que muestre cómo deberían estructurarse los sistemas de transferencias del gobierno central y los subnacionales. No obstante, a partir de las experiencias internacionales y el análisis particular de la estructura político-administrativa de Panamá identificamos una serie de criterios a considerar para impulsar el fortalecimiento de las capacidades tributarias locales.

En primer lugar, fortalecer las bases tributarias de las entidades locales, a través de la capacidad de generar tributos propios en áreas tales como las actividades económicas asociadas al sector turístico, extractivas, comercio, construcción pública y privada, así como la imposición de tributos en actividades específicas que se dan en los municipios y que en ocasiones no tributan en los mismos sino en las entidades de gobierno central. Para ello, en el caso de Panamá se requiere de una actualización normativa que garantice las capacidades reguladoras en materia tributaria orientada a favorecer las capacidades tributarias locales.

Todo ello debe contemplar la mejora de los mecanismos de gestión de cobro, actualización y simplificación de los regímenes impositivos mediante la incorporación de un criterio de progresividad en función de los ingresos generados por las actividades económicas.

En segundo lugar, fortalecer las capacidades institucionales de las entidades locales en materia de planificación y ejecución de políticas sectoriales que facilite la coordinación con los municipios en los territorios y las instancias de gobierno central. En esta perspectiva consideramos clave el apoyo a la creación de instancias como las asociaciones de municipios para consolidar los procesos de gestión territorial. Por tanto, nos parece relevante impulsar reformas tributarias locales que permitan generar mayores ingresos tributarios para cumplir con las responsabilidades propias. Consolidar capacidades de planeación y ejecución de políticas sectoriales que asientan el liderazgo en la coordinación con los municipios.

En tercer lugar, incorporar criterios de población y de pobreza por municipios medida por el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Esta perspectiva contribuiría a una mejora en la calidad de los servicios públicos básicos en los municipios más desfavorecidos, ya que se garantizarían unos estándares mínimos adaptados a las particularidades de cada una de las localidades, lo que permitiría contribuir a una mayor integración territorial.

En cuarto lugar, actualizar las competencias municipales adaptadas a la nueva realidad tomando en consideración la necesidad de fortalecer los mecanismos de gestión pública de los servicios públicos municipales y la importancia de dotar a las entidades locales de instrumentos para la generación de opciones territoriales de desarrollo, a través de un papel más activo en el impulso de actividades económicas locales. En materia tributaria se considera necesario actualizar las tasas que se cobran por parte de los municipios más proporcionales a los niveles de ingreso de los contribuyentes, iniciativa que requiere una simplificación y actualización de los regímenes impositivos. Ello implica, la pertinencia de modernizar el marco normativo local en materia de patentes y fortalecer institucionalmente a las municipalidades para su cobro.

Por último, crear un Fondo de recursos, cuyo monto inicial se determinará tomando como base todas las partidas, programas y transferencias destinadas a las entidades locales, incluyendo los municipios y corregimientos. Los criterios que identificamos para su

distribución deberían tomar en consideración: i) población; ii) reparto de población urbana y rural; iii) niveles de IDH; iv) niveles de cobertura de servicios públicos (agua y saneamiento); v) esfuerzo fiscal.

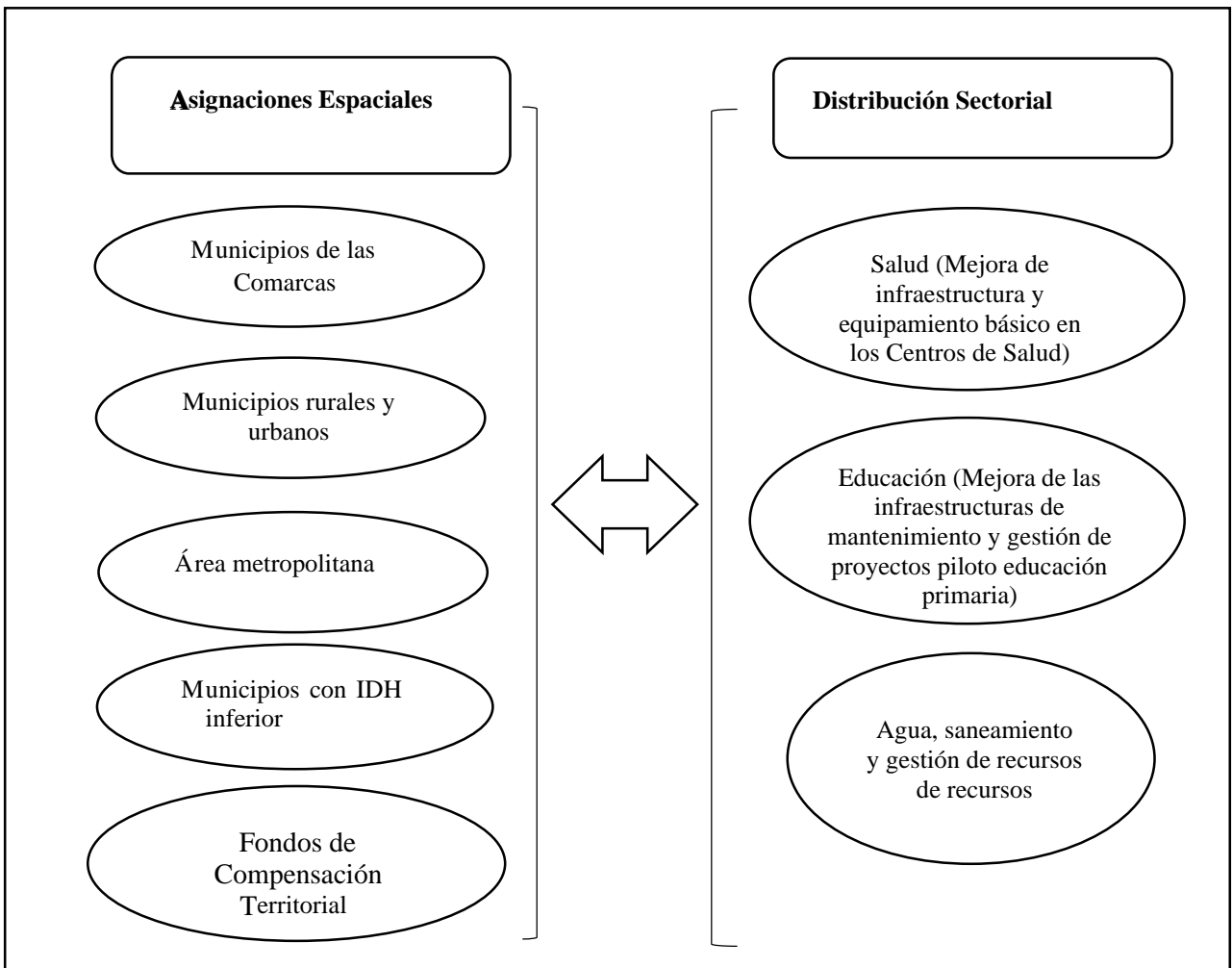
En este sentido, los ajustes periódicos a la fórmula de cálculo de las transferencias son más convenientes dado que se flexibilizaría el presupuesto del gobierno y se garantizarían los recursos para el cumplimiento de los objetivos en función de las condiciones económicas. Para contribuir a la autonomía territorial, se requiere que, una vez establecido el monto de las transferencias, se pueda incrementar los recursos orientados al fortalecimiento de las capacidades asociativas entre los municipios.

Estos criterios enunciados para la articulación de una propuesta de transferencias a las entidades locales en Panamá, nos ha permitido elaborar una propuesta para las orientaciones generales de articulación del modelo de transferencia a las entidades locales. En primera instancia, hacemos mención a las asignaciones espaciales (Ver Figura 22, parte superior izquierda), motivado en gran medida por los altos niveles de desigualdad territorial en el país y que nos lleva a considerar la especificidad de los municipios de las comarcas indígenas por sus niveles de pobreza y las limitadas capacidades para la generación de recursos propios, por otra parte la especificidad de los municipios urbanos y rurales en cuanto a los servicios a prestar y sus necesidades. En lo relativo a los municipios metropolitanos consideramos de interés agregar dicho aspecto a la hora de calcular las transferencias, por otra parte, para hacer frente a la desigualdad territorial sería conveniente crear un Fondo de Compensación Territorial para articular iniciativas de fortalecimiento institucional, asociativismo y desarrollo económico.

En cuanto al aspecto sectorial (Ver Figura 22, parte superior derecha), a partir de las necesidades específicas en el país, nos parece oportuno priorizar recursos para la mejora de las infraestructuras y equipamiento de los Centros de Salud, dado que las autoridades locales por su proximidad tienen la posibilidad de dar un mayor seguimiento a las necesidades y mejoras de estos en sus municipios. En materia educativa, las autoridades locales cuentan con la posibilidad de coordinar con las instituciones centrales el mantenimiento de las infraestructuras de los centros educativos y la posibilidad de garantizar una mayor agilidad a los procesos de contratación y seguimiento de las mejoras a llevarse a cabo en cada uno de

los planteles educativos. Por otra parte, consideramos la posibilidad de iniciar planes piloto en materia educativa en primaria, así como la gestión de servicios comunitarios para brindar servicios asociados a los mismos, por ejemplo, programas de alimentación a los alumnos/as.

**Figura 22 Orientaciones generales para la articulación de un modelo de transferencias a las entidades locales en Panamá.**



**Fuente:** Elaboración propia (2021).



Por último, uno de los grandes retos que afectan al país es la necesidad de adecuar, mejorar, coordinar y plantear mecanismos de gestión del agua en las zonas urbanas y rurales del país, sobre todo en los aspectos relativos al acceso al agua. Así como la necesidad de iniciar la puesta en marcha de modelos de gestión de los residuos, situación que requiere del papel activo de las entidades locales para articular modelos de gestión que requieren impulsar iniciativas mancomunadas.

Las paulatinas reformas incorporadas en materia fiscal, con la entrada en vigor de la Ley 66 a partir del 1 de enero de 2016, han permitido transferir el IBI recaudado por el MEF en la municipalidad, estableciendo un monto mínimo de transferencia para aquellas municipalidades que no recaudan el mínimo de 500.000 dólares. Desde nuestra perspectiva consideramos relevante incorporar otros indicadores que permitan una mayor redistribución del monto a transferir a las entidades locales tales como, indicadores de pobreza y densidad poblacional.

Este criterio también es señalado por alguno de los expertos entrevistados. Según el ID 5,

*se deberían incorporar áreas prioritarias para la asignación de recursos a las entidades locales en función de las necesidades, entre las que podemos destacar el agua, salud y educación. Son tres variables que inciden en el desarrollo económico de un país, si nosotros no le damos a nuestras comunidades por ejemplo, agua potable vienen los problemas de salud, si no le damos atención médica a nuestros ciudadanos vamos a tener problemas de enfermedades que impactan también cualquier tipo de progreso en las comunidades y el tema de educación porque ese ha sido el baluarte de muchos pueblos, no tienen acceso a la educación por lo tanto sus ciudadanos no tienen acceso a buenos empleos, las oportunidades de mejorar su condición económica por falta de educación.*

Este planteamiento concuerda con lo manifestado a lo largo del apartado a la hora de priorizar la necesidad de establecer criterios para la asignación de recursos a las entidades locales en Panamá, tomando en consideración las particularidades socioterritoriales de los municipios,

enfaticando en la necesidad de priorizar las áreas a las que destinar los recursos, siendo la salud, educación y los servicios públicos clave para generar la cohesión social. En este sentido, consideramos oportuno resaltar la importancia de los Fondos de Compensación Territorial (FCT) como una estrategia complementaria para mejorar las competencias institucionales, los servicios públicos y, por tanto, generar una mayor integración socioterritorial.

Además, el mecanismo de transferencias vinculado única y exclusivamente a lo recaudado por el gobierno central en concepto de IBI condiciona la estabilidad de las transferencias a las entidades locales, dada la excesiva dependencia a un único impuesto que puede variar en función de una coyuntura dada. A efectos de proporcionar un mayor grado de estabilidad y cierto grado de flexibilidad para el gobierno central se recomienda establecer un porcentaje fijo de todos los impuestos centrales que se transfieran. Compartir impuestos nacionales específicos es menos deseable que compartir una diversidad de impuestos nacionales porque se corre el riesgo que el gobierno central aumente los impuestos que no tienen que compartir (Bird & Smart, 2002), o también, como se aprecia recientemente en Panamá, una reducción del monto recaudado en el IBI, lo que podría incidir de manera negativa en la asignación a las entidades locales y por tanto a las proyecciones derivadas del proceso de descentralización.

Algo similar ocurre con el subsidio del gobierno central a los municipios y los recursos provenientes del Programa de Inversión de Obras Comunitarias, que están condicionados anualmente a la situación de la coyuntura económica y que incluso en períodos recientes sufrieron retrasos en la asignación de estos en función de la coyuntura política.

### **5.5 Consideraciones finales**

El análisis de las cuestiones relativas a la gobernanza territorial en Panamá presenta particularidades en el modelo organizacional de la estructura del Estado desde sus orígenes, vinculado a un centralismo que ha ido trascendiendo en las diferentes etapas de la consolidación del Estado hasta nuestros días. La relación entre las escalas de gobierno

subnacional son resultado del proceso de consolidación del Estado y se caracterizan por una escala provincial difusa en cuanto a funciones, sin capacidad de generar recursos propios y como esfera de ejecución de las políticas sectoriales. La escala local refleja una dependencia financiera del Estado central dado que, a pesar de contar con la capacidad tributaria, la misma es sobre actividades económicas limitadas y condicionadas al hecho que tributen para las instancias de gobierno central, lo que condiciona a las entidades locales grabar sobre dichas actividades económicas.

En este sentido, los niveles de inequidad territorial están relacionados con el papel que desempeñan los territorios en el modelo de acumulación de la economía de enclave, identificándose por tanto un reto trascendental para generar una mayor equidad territorial, la necesidad de acrecentar la diversificación de las estructuras productivas en los territorios que permitan aumentar el valor del sector productivo en función de las particularidades socioeconómicas territoriales. El modelo de crecimiento experimentado por el país a lo largo de los últimos años ha llevado implícito altos niveles de desigualdad social y territorial.

Uno de los aportes del capítulo ha sido presentar la relevancia del transitismo en Panamá para comprender las dinámicas derivadas del dualismo económico que se plasma a partir de la primacía del sector servicios. Esta situación conlleva a una centralidad de la región interoceánica que a su vez genera una dinámica centralista en la estructura política del Estado que se ha ido consolidando hasta nuestros días.

Los efectos del modelo de crecimiento dual de Panamá se apuntalan en el territorio por medio de un proceso de metropolización que gira alrededor de la región del Pacífico y con un grado de urbanización que aglutina a más de las tres cuartas partes de la población del país. Al mismo tiempo, la preponderancia del sector terciario en la región interoceánica concentra cada vez más la estructura productiva del país en la misma, lo que se traduce en una creciente generación de desequilibrios entre los territorios y la consiguiente disparidad en la distribución de los ingresos.

En cuanto a la especialización productiva de las regiones del país, diferenciamos tres grupos. El primero corresponde a la zona vinculada a los sectores que presentan un peso relativo mayor en el PIB del país (85%), vinculado a sectores de transporte, almacenamiento,

comercio al por mayor y por menor que aglutina a las provincias de Panamá, Colón y Bocas del Toro. Un segundo grupo, las provincias de Chiriquí, Coclé y Herrera asociadas a la industria y manufacturas, suministro de electricidad, gas, agua y agricultura, aproximadamente el 10% del PIB. En tercer lugar, las provincias de Veraguas, Darién y Los Santos, en las que se da una mayor actividad agrícola y ganadera con un peso relativo del porcentaje del PIB del 4,2%. Esta perspectiva nos permite visualizar la concentración del sector productivo en los servicios, así como el peso relativo en el PIB de las diferentes regiones y la propia tendencia a la concentración de las actividades económicas en la región interoceánica.

En el aspecto político administrativo de la escala local, apreciamos una disfuncionalidad entre el papel del alcalde y el representante de corregimiento, aspecto a considerar a la hora de esbozar una revisión del reordenamiento territorial de las estructuras locales en el país, incluso a pesar de las reformas normativas incorporadas en la Ley 66 de descentralización. Las limitadas funciones del alcalde como máximo representante del municipio en detrimento del papel del representante de corregimiento, condiciona la capacidad de gestión territorial del desarrollo en Panamá, sobre la base de una atomización de la estructura política de los municipios que a la fecha sitúan al país en los últimos lugares de las clasificaciones de los países en función de su nivel de descentralización.

En materia financiera, los gastos totales ejecutados en el nivel local son inferiores al resto de países de la región centroamericana. Esta cuestión, se refleja en los bajos niveles de gastos per cápita en los municipios lo que implica un nivel limitado del accionar en el ámbito local. La diversidad de mecanismos de transferencia existentes en Panamá para paliar la brecha fiscal, entre los que destacan, subsidio del gobierno central, Programa de Obras Comunitarias y los Fondos de descentralización, si bien son recursos que han generado la posibilidad de dar respuesta a requerimientos coyunturales, evidencian la necesidad de vincular las transferencias a las entidades locales con un enfoque más territorial que contemple criterios claramente delimitados en función a las particularidades de cada municipalidad, lo que permitirá un mayor impacto de la inversión pública en los municipios.

Es por ello que nuestra propuesta para mejorar la gobernanza territorial, pasa por un fortalecimiento de las capacidades de gestión de las regiones con la activa participación de

los gobiernos locales, a través de un incremento en las transferencias a los mismos que fomenten el trabajo asociativo en los territorios, no sólo para adecuar las capacidades técnicas e institucionales desde un punto de vista administrativo, sino para generar una nueva cultura de participación política que tenga como eje transversal la articulación de las iniciativas locales. Es necesario, por tanto, definir una nueva estructura gubernamental operativa para la gestión territorial que integre a las entidades sectoriales con competencias claramente establecidas.

**CAPÍTULO 6 PROPUESTA PARA LA ARTICULACIÓN  
TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN  
PANAMÁ DESDE LA PERSPECTIVA DE LA  
DESCENTRALIZACIÓN**

---



## **6.1 Introducción**

A partir de la información y los análisis realizados en los capítulos precedentes, en este capítulo identificamos una serie de propuestas orientadas a la articulación de las políticas públicas en Panamá. Se ha estructurado con un planteamiento propositivo de cara a identificar los elementos que consideramos estratégicos para generar una mayor diversificación productiva del país.

Las iniciativas propuestas aluden al proceso de descentralización en marcha en los últimos años y que requiere considerar no sólo una actualización normativa competencial, sino incorporar elementos como la diversificación productiva y la actualización del modelo de gobernanza territorial. En este sentido, nos parece oportuno resaltar el papel de las escalas intermedias, la articulación de nuevas propuestas de asociativismo municipal, a partir de las experiencias acumuladas a la fecha en el país, así como operativizar mecanismos y espacios orientados a impulsar una efectiva participación ciudadana.

En el primer apartado del capítulo, se incorporan los elementos estratégicos para promover la descentralización productiva en Panamá, para lo cual se hace referencia a las iniciativas más relevantes que hemos recabado en las informaciones sistematizadas y a través de las entrevistas a personalidades que cuentan con una experiencia relevante en el desarrollo económico y social del país desde diferentes perspectivas. A partir de las peculiaridades derivadas del modelo organizacional del eje transitico concebimos una propuesta para la generación de sinergias territoriales de producción. Por otra parte, se han elaborado una serie de mapas mediante el uso de SIG para visualizar las diferencias existentes entre el modelo actual y aquel que proponemos a efectos de suscitar una mayor integración territorial basada en la diversificación productiva. De forma complementaria, se han perfilado propuestas específicas para identificar intervenciones priorizando áreas, estrategias e iniciativas encaminadas a la diversificación territorial para cada territorio en función de sus particularidades desde el punto de vista de la regionalización de los sectores productivos.



## **Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

En el segundo apartado, cobra relevancia en nuestra propuesta la necesidad de articular un nuevo modelo de gobernanza territorial, a partir de una serie de elementos estratégicos como son las escalas intermedias y la concesión de un mayor protagonismo en la consecución del nuevo modelo organizacional. Además, destacamos la importancia de actualizar las competencias municipales. En esta perspectiva, establecemos la necesidad de impulsar el asociativismo municipal a efectos de generar mayores sinergias entre las estrategias de desarrollo territorial. Por último, la participación ciudadana se presenta como un eje transversal que garantizará en última instancia la consolidación de las iniciativas que se vayan materializando desde el ámbito local.

En la última parte del capítulo, se desarrolla un apartado específico para hacer hincapié en la necesidad de una reforma fiscal orientada a garantizar recursos propios a las entidades locales. En el caso específico de Panamá, se aprecia la necesidad de simplificar la base tributaria, así como la posibilidad de generar nuevos tributos a partir de transferir a las entidades locales el cobro de tributos con un componente territorial. Otro aspecto importante de reforma fiscal son las medidas orientadas a la reducción de las brechas verticales, entre las que cabe mencionar la transferencia de la gestión del cobro del IBI, así como dar paso para garantizar la transferencia de un porcentaje del PIB a las entidades locales. En cuanto a las transferencias horizontales, identificamos la pertinencia de priorizar la equidad en el acceso a la calidad de los servicios por parte de las instancias del Estado. En este sentido, consideramos como una alternativa la creación de un Fondo de Compensación Regional (FCR) que considere una serie de ejes estratégicos, entre los que destacamos: la posibilidad de apoyar la diversificación del sector productivo territorial, y en segundo lugar, el fortalecimiento del componente institucional que priorice las iniciativas mancomunadas y por último mecanismos de seguimiento e indicadores para la asignación de recursos.

## **6.2 Los sistemas productivos locales como estrategia de desarrollo local en Panamá: ¿Cómo descentralizar la producción?**

### **6.2.1 Elementos estratégicos para impulsar la diversificación productiva**

Nuestra propuesta se sustenta en seis elementos principales a considerar para consolidar una propuesta territorial integradora: Sistemas Productivos Locales (SPLs), Estado, territorios, ciudades intermedias, diversificación productiva e infraestructuras.

En primer lugar, identificamos los SPLs como instrumentos para fortalecer las capacidades endógenas de las regiones más desarrolladas y reorientar las fuerzas productivas en las menos desarrolladas. Desde nuestra perspectiva la construcción de las capacidades productivas no depende del desempeño aislado de los actores, sino por el contrario, consideramos la necesidad de promover el aprendizaje compartido. Por tanto, los SPLs representan una oportunidad para mejorar la base social del conocimiento y la innovación territorial.

Las estrategias para la generación de SPLs conforman oportunidades para el desarrollo de las regiones, ya que la asociatividad implícita en los mismos permite crear innovación, y por tanto incrementar la productividad, al tiempo que se consolidan nuevos eslabones y refuerza los existentes para robustecer la cadena de valor. Una de las dimensiones clave a la hora de enfatizar la necesidad de impulsar los SPLs en Panamá, es la asociatividad, ya que la misma es una forma de llevar a cabo acciones no realizables individualmente que facilitan acceder a la base social de conocimientos, al tiempo que permite reforzar iniciativas tecnológicas de las empresas asociadas, así como a su difusión en los entornos más próximos.

En segundo lugar, el papel del Estado se vincula con la coordinación para establecer iniciativas y atraer las inversiones privadas hacia nuevas capacidades, así como proveedor de servicios públicos. La faceta articuladora del Estado también se asocia a la necesidad de orientar la interacción entre los diferentes niveles de la administración pública hacia una mayor descentralización, así como la generación de espacios que faciliten la participación de

la ciudadanía en la consolidación de las estrategias de desarrollo territorial. En este sentido, el Estado es un actor clave en el acompañamiento a las iniciativas que puedan surgir para facilitar y acompañar las estrategias de desarrollo territorial, así como el garante de la estabilidad institucional requerida para su sostenibilidad.

En el tercer eje, los territorios cobran relevancia a la hora de impulsar sinergias entre los actores públicos y privados, ya que son el contexto espacial para concretar estrategias de desarrollo territorial. Se hace necesario consolidar los espacios para proveer las sinergias entre lo público y privado orientado a articular las iniciativas que incorporen una mayor territorialidad de las acciones públicas y privadas que se llevan a cabo en el país.

Las decisiones de los actores y su forma de interactuar requieren un nuevo relacionamiento de lo territorial incorporando a los actores locales en el centro de la toma de decisiones. Es por ello, que consideramos la necesidad de favorecer los espacios de participación ciudadana para involucrar a los actores en sus territorios como agentes de su propio desarrollo dando valor a la participación política de la ciudadanía.

En esta línea, el ID 6 señala que

*en el caso de Panamá existe un consenso en la comunidad de promover cambios institucionales que permitan reorganizar el entramado institucional y territorial acorde a las necesidades de país. A la fecha existe la posibilidad de contar con recursos para impulsar un mayor relacionamiento territorial y abrir espacios de participación, pero al mismo tiempo, se requiere reformar y actualizar el marco institucional para dar mayor participación a los actores territoriales a efectos de poder aprovechar las oportunidades.*

En el cuarto elemento, las ciudades intermedias se presentan como espacios a revalorizar de cara a impulsar una mayor diversificación productiva a partir de iniciativas que incorporen la innovación y el emprendimiento. Al mismo tiempo, nos permiten visualizar los epicentros comerciales y culturales de los territorios, así como los principales espacios a partir de los cuales podemos concentrar iniciativas para la diversificación productiva, a efectos de dinamizar la interacción de los actores en cada uno de los territorios. Consideramos a las ciudades intermedias como espacios privilegiados para promover estrategias de desarrollo

regional y local relacionadas a la política nacional del país y que facilitan por tanto las sinergias entre los recursos públicos y privados, así como la interacción entre diversas escalas.

El quinto eje alude a la diversificación productiva, dada la concentración territorial y sectorial de Panamá, situación que se convierte en un reto a efectos de impulsar iniciativas que tiendan a la diversificación productiva incorporando nuevas tecnologías que permitan una mayor productividad, así como un incremento de la sofisticación de los productos. Para estimular la misma sería pertinente adecuar los mecanismos de financiamiento a los pequeños productores. Así, se recomienda consolidar los mismos a pequeñas empresas para promover el emprendimiento con énfasis en materia ambiental, nuevas tecnologías y mejora de la eficiencia productiva del sector agropecuario, priorizando el liderazgo femenino y los sectores de población juvenil. El sector privado podría complementar estas iniciativas a efectos de diversificar la productividad a partir de las capacidades endógenas existentes en cada uno de los territorios y a través de nuevos nodos de conexión territorial.

Como veremos más adelante, clasificamos las potencialidades de las actividades económicas según territorios con el objetivo de generar la interrelación de actividades que permitan una mayor interacción. Nuestra propuesta se fundamenta en la necesidad de diversificar la producción en el país a efectos de complementar la concentración territorial y sectorial de las actividades económicas como estrategias que pueden fomentar una mayor integración y equidad territorial.

En el último eje hacemos mención a las infraestructuras. Consideramos la necesidad de planificar la inversión pública para mejorar los accesos de las vías secundarias del país para articular caminos que provean de conectividad a las diferentes regiones, por ejemplo, a partir de las particularidades productivas de los territorios, la posibilidad de preparar el acercamiento de las comunidades a las ciudades intermedias, así como el acceso a los productores a zonas de acopio para promover la comercialización de sus productos.

Al observar los datos internacionales sobre el desempeño logístico mundial, Panamá ocupa el lugar 11 en el ranking mundial para un total de 160 países (Banco Mundial 2017), situación derivada de su dinamismo logístico para el comercio mundial que se materializa en unas

infraestructuras viales y logísticas de cara al exterior, planteándose la necesidad de fortalecer y mejorar las infraestructuras de vías de acceso y servicios públicos para los territorios más alejados del eje transitico. Desde nuestra perspectiva, la reducción de la desigualdad en Panamá requiere de inversión en infraestructura para mejorar la conectividad entre los territorios y sobre todo disminuir las diferencias entre los mismos en cuanto a la inversión en infraestructura y calidad de esta (PNUD, 2015).

Además, nos parece relevante el fortalecimiento de las capacidades para ejecutar, planificar y mantener las infraestructuras, todo ello debido a la fragmentación de competencias en mantenimiento y construcción de éstas. Al mismo tiempo, visualizamos la necesidad de generar instrumentos de planificación de inversiones públicas que permitan una mayor integración territorial para vincular a los territorios de manera más horizontal a partir de capacidades productivas que tienen o se pueden potenciar. El crecimiento sin planificación se materializa en la desigualdad de infraestructuras entre las zonas urbanas y rurales, la falta de desarrollo en las ciudades, centros de producción secundarios y la inequidad en la distribución de infraestructura de conectividad que se concentra en torno a la carretera interamericana, todo ello incide en las brechas de servicios, acceso a la electricidad en zonas rurales, oportunidades de empleo y acceso a la educación.

Uno de los antecedentes que tomamos como referencia a la hora de formular nuestra iniciativa es el Programa URBE desarrollado en la década de los años setenta, asociada al fortalecimiento de las ciudades intermedias como estrategia para el fomento de la diversificación productiva.

En esta línea el ID 10 sugiere que

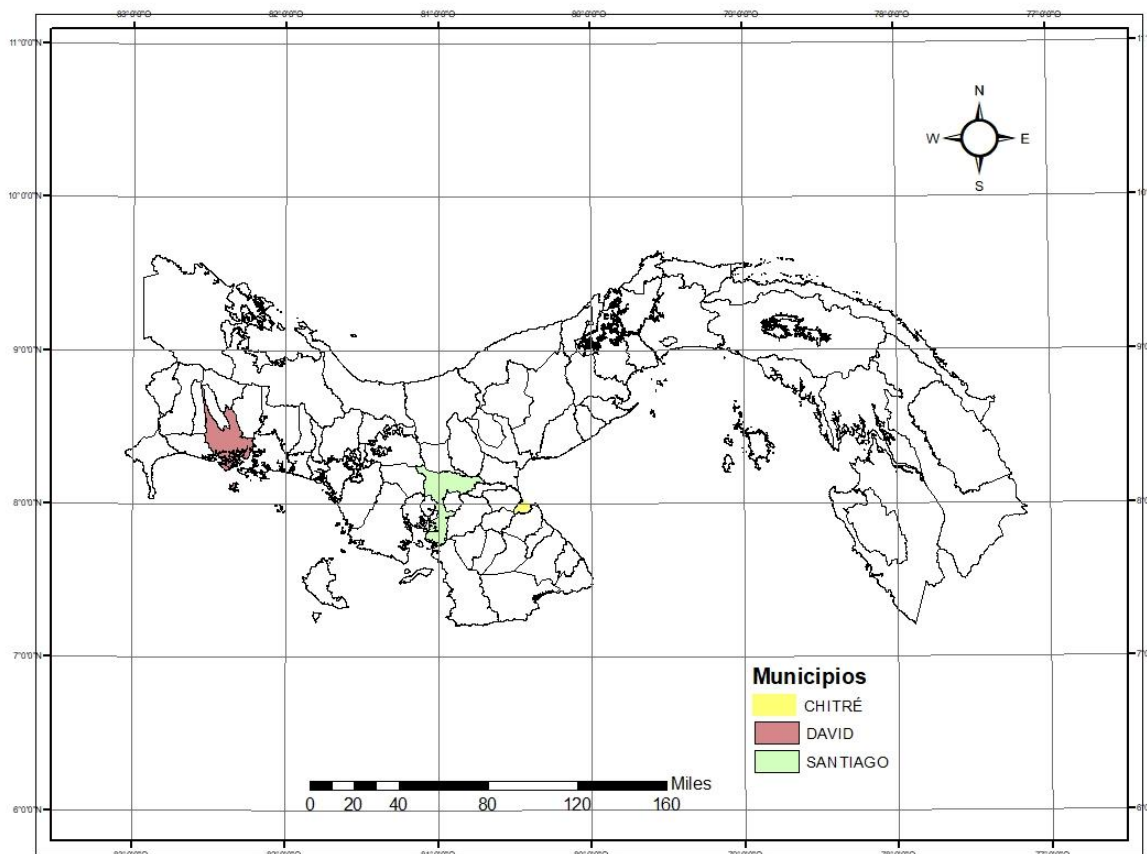
*para fomentar la integración territorial, se hicieron carreteras, hidroeléctricas, mejora en los tendidos eléctricos y electrificación rural a gran parte de los poblados del interior del país. El proyecto de fortalecer tres ciudades para tratar que la gente no migrara a la ciudad y se quedara en el interior. Lo que pretendíamos fue crear empleo en esas ciudades, para lo cual se desarrollaron las agroindustrias. Nosotros financiamos un programa de integración del área de David, Chitré y Los Santos, hicimos la circunvalación*

## Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización

*y se crearon parques industriales (Ver mapa 11). Este ejemplo, para fortalecer las principales ciudades del interior para que recojan parte de la migración que de todas maneras se viene para la ciudad capital se puede seguir haciendo, en aquella época iniciamos, pero no se continuó. La falta de continuidad de las políticas es parte del problema eso en el tema de integración.*

Las consideraciones del ID 10 plantean dos aspectos relevantes que coinciden con nuestra propuesta. Por una parte, el fomento de las inversiones en las ciudades intermedias para generar oportunidades y la atracción de población que permita una mayor planificación en los procesos de migración hacia la capital. Por otra, la necesidad de diversificar las estructuras productivas orientadas hacia la agroindustria.

**Mapa 11 Municipios participantes en el Programa de Fortalecimiento de Centros Urbanos (URBE)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 2010.

**Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

En línea con lo que se plantea en esta tesis, el Programa URBE fue una de las iniciativas pioneras en el país para desarrollar los SPL's en el ámbito de una estrategia de integración territorial, sustentada en la creación de espacios para el fomento del desarrollo productivo en los territorios. Se ideó una reorientación de la economía hacia afuera, guiada por exportaciones de bienes y servicios que aprovechaban las oportunidades del país (Barletta, 2012). En este sentido, nuestra propuesta aboga por recoger algunas de las lecciones de éste, en relación con el papel de las ciudades intermedias como polos de actividad productiva para diversificar la economía panameña (Tabla 13).

**Tabla 13 Elementos estratégicos para impulsar la descentralización productiva.**

<b>Elementos</b>	<b>Implicación en las estrategias para impulsar la descentralización productiva</b>
Sistemas productivos locales (SPL)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación de actores en el territorio.</li> <li>- Mejora de condiciones para la producción de bienes y servicios.</li> </ul>
Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Articulador de sinergias entre actores.</li> <li>- Garantizar la inversión pública en los territorios.</li> </ul>
Territorios (gobernanza)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interacción entre actores públicos-privados.</li> <li>- Nueva articulación de los niveles de administración pública.</li> <li>- Enfatizar en la necesidad de dar continuidad a las políticas públicas asociadas al desarrollo territorial.</li> </ul>
Ciudades intermedias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear espacios para generar el desarrollo productivo vinculado a las ciudades (capacidad de innovación y emprendimiento).</li> <li>- Mejora de servicios para atraer a capital humano cualificado.</li> <li>- Promover el desarrollo regional y la promoción entre las áreas urbanas y rurales.</li> </ul>
Diversificación productiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor complejidad y diversificación de productos.</li> <li>- Productos alternativos actualmente incipientes que poseen ventajas competitivas.</li> <li>- Diversificación y sofisticación de productos.</li> </ul>

## Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización

Elementos	Implicación en las estrategias para impulsar la descentralización productiva
Infraestructuras	<ul style="list-style-type: none"><li>- Mejora de las vías de comunicación terrestre.</li><li>- Caminos de producción rural para facilitar el acceso de productos locales a los mercados internos.</li><li>- Garantizar la electrificación de las zonas rurales del país.</li><li>- Mejora en las infraestructuras de comunicación para garantizar la cobertura a internet, sobre todo en las zonas más alejadas de los centros urbanos.</li></ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

### 6.2.2 Nuevo modelo de organización territorial

En segundo lugar, creemos necesario dar pasos hacia un nuevo modelo de organización territorial que facilite una mayor integración productiva, territorial y el establecimiento de actividades económicas que pueden generar un crecimiento más inclusivo.

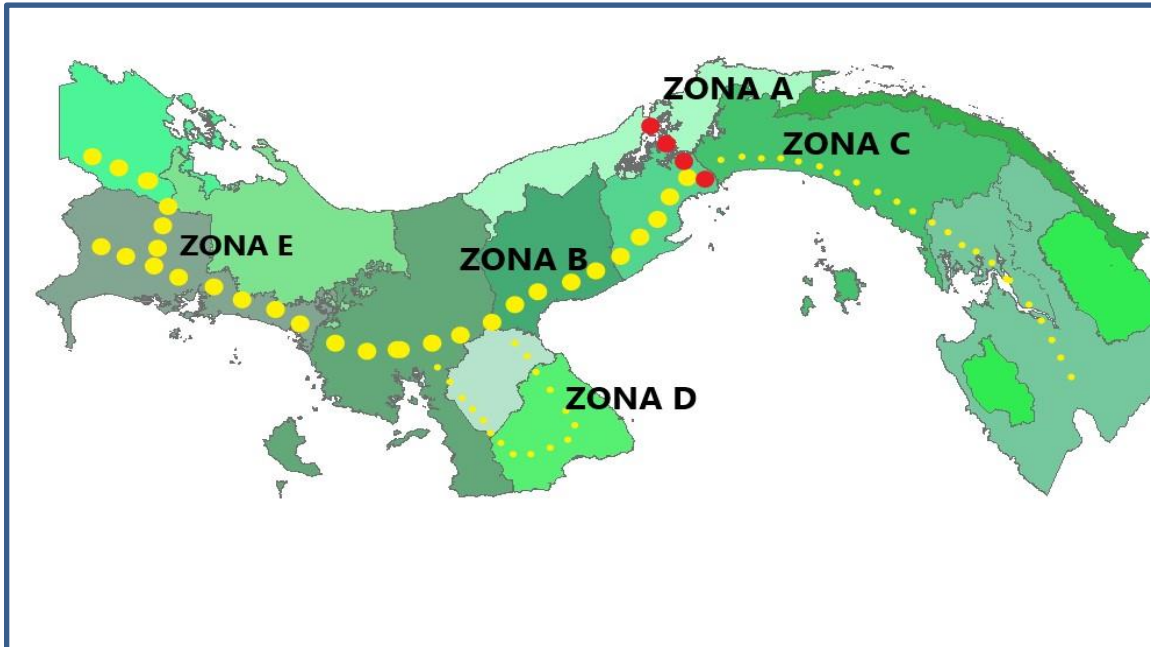
En el Mapa 12 se puede apreciar el modelo territorial histórico sustentado en el transitismo. Los puntos rojos delimitan la zona del Canal de Panamá (Zona A), donde se concentran las actividades económicas relacionadas al mismo entre las ciudades de Panamá y Colón. La Zona B se estructura a través de la carretera transistica como corredor terrestre de personas y mercancías que conecta las ciudades intermedias del país. En lo referente a la Zona C, incluye el área del oeste de la capital caracterizada por una conectividad más limitada a la capital del país y como zona de acceso a Darién. En la Zona D, destaca la producción agropecuaria y el turismo en la región de Azuero. En la Zona E, se encuentran las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro, la primera con una presencia importante del sector agropecuario para la producción del mercado nacional, así como centro de actividades comerciales y pequeña industria en la ciudad capital de David, mientras que en la región de Bocas del Toro se da una mayor presencia del sector turístico y las actividades comerciales asociadas a la exportación de monocultivos.

En este modelo, el espacio y el territorio de los grupos asentados allí desarrollan un modelo de economía asociado a las actividades económicas extracontinentales, al comercio mundial



y con bajos niveles de encadenamiento al resto de la economía nacional lo que se materializa en una expresión territorial fragmentada y que genera importantes asimetrías territoriales.

**Mapa 12. Modelo histórico económico territorial transitico de Panamá**



**Fuente:** Elaboración propia

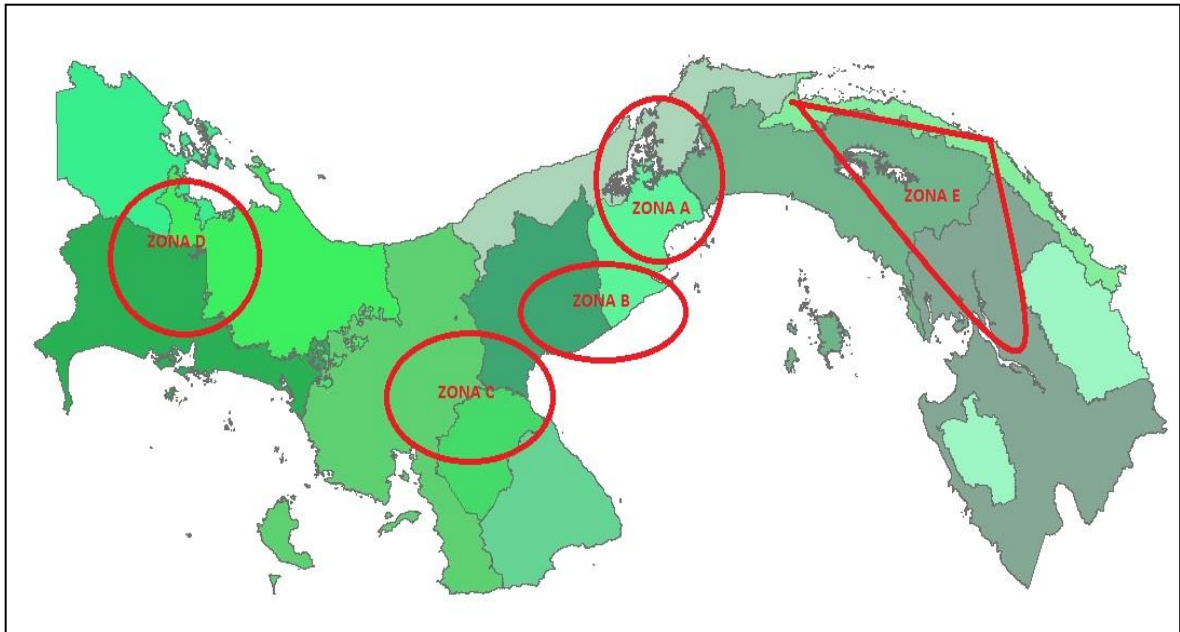
Dadas las asimetrías del modelo tradicional, una propuesta de desarrollo que busque un equilibrio entre las regiones debe considerar patrones alternativos de organización territorial que sirvan de contrapeso a la zona central. En este sentido, en el Mapa 13 presentamos las diferentes potencialidades territoriales, tomando en consideración la interacción de las relaciones económicas, sociales, ambientales e institucionales.

Las iniciativas propuestas para la generación de sinergias territoriales de producción se resumen de la siguiente manera: el eje transitico sigue siendo el centro en el que se concentran las actividades económicas vinculadas al Canal (Zona A). En la Zona B destacamos el área metropolitana con un incremento notable de población y la prestación de servicios que podría generar una mayor interacción con los distritos de Penonomé (minería y turismo), así como con Aguadulce (agroindustria). En la Zona C, la ciudad de Santiago de Veraguas aparece como nodo para la conectividad territorial del país a través de la generación de actividades de logística y comercialización. Esta situación facilitaría la conectividad con la península de Azuero para impulsar iniciativas de desarrollo turístico local y servicios (línea de puntos

## Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización

verde). La Zona D, en la que situamos al distrito de David, se interconectaría a través de la carretera transistmica con el centro del país y de manera complementaria a través de la zona atlántica con Bocas del Toro (línea de puntos amarilla), lo que permitiría crear una interacción territorial entre la Comarca Ngäbe Bugle, Bocas del Toro y Chiriquí. La Zona E, conformada por la comarca Guna Yala hasta la región del Darién, posibilitaría concentrar las inversiones para dinamizar el sector turístico local, prestación de servicios medioambientales y la comercialización de productos naturales, así como iniciativas para la conservación de los ecosistemas y la investigación (Mapa 13 y Tabla 14).

**Mapa 13 Modelo propuesta para la generación de sinergias territoriales de producción**



**Fuente:** Elaboración propia.

**Tabla 14 Síntesis de las zonas propuestas para la generación de sinergias territoriales.**

<b>Zona</b>	<b>Principales áreas económicas asociadas a la misma</b>
A	En la que se concentran las actividades económicas de la zona del Canal.
B	Área metropolitana con un incremento notable de población y la prestación de servicios que podría generar una mayor interacción con los distritos de Penonomé (minería y turismo), así como con Aguadulce (agroindustria).
C	La ciudad de Santiago de Veraguas aparece como nodo para la conectividad territorial del país a través de la generación de actividades de logística y comercialización.
D	Situamos al distrito de David, se interconectaría a través de la carretera transistmica con el centro del país y de manera complementaria a través de la zona atlántica con Bocas del Toro. Permitiría crear una interacción territorial entre la Comarca Ngäbe Buglé, Bocas del Toro y Chiriquí.
E	Conformada por la comarca Guna Yala hasta la región del Darién, posibilitaría concentrar las inversiones para dinamizar el sector turístico local, prestación de servicios medioambientales y la comercialización de productos naturales, así como iniciativas para la conservación de los ecosistemas y la investigación.

**Fuente:** Elaboración propia, 2021

A partir de los análisis de la estructura productiva y los patrones de organización de la producción, consideramos la relevancia de forjar una mayor interacción entre las cadenas de valor y sobre todo la posibilidad de impulsar la conectividad entre las regiones, siendo esta última cuestión uno de los principales retos de la estrategia de territorialización en Panamá, dada la concentración sectorial y territorial del modelo de desarrollo imperante.

En este sentido, la propuesta territorial implica impulsar una red compuesta de nodos primarios y secundarios que se conectan entre sí. Los nodos primarios son aquellos que permiten coordinar la inversión entre nuevos sectores e impulsar el incremento de la producción dentro del modelo económico territorial. Son un instrumento de coordinación económico y de ordenación territorial que facilitan la coordinación multisectorial y promueven las economías de escala. Los nodos secundarios son aquellos vinculados a

## **Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

actividades y servicios incipientes y con altas potencialidades de desarrollo económico. Esta red territorial permitirá coordinar las inversiones públicas y privadas para generar un mayor crecimiento económico con la particularidad de reinvertir los beneficios en los propios territorios en los que se desarrollan las actividades.

Consideramos que esta articulación de las actividades económicas entre los diversos territorios se podría vincular con las siguientes iniciativas:

- Orientadas a mejorar los niveles productivos, mediante el apoyo al desarrollo de innovaciones.
- Adecuación de infraestructuras que permitan una mayor conectividad a lo interno de los territorios. Facilitar el acceso vía terrestre a la carretera interamericana.
- Fortalecimiento del capital humano a través de la formación encaminada a favorecer la diversificación productiva y generar una mayor sofisticación para agregar valor a los productos.
- Impulsar redes de innovación entre diferentes actores para aprovechar las capacidades y los recursos naturales. Estimular la innovación mediante el diseño de conocimiento orientado a colaborar entre los sectores económicos del país.

A manera de síntesis nos parece conveniente establecer las áreas de intervención que priorizamos para materializar nuestra propuesta. En la Tabla 15 se sistematizan las mismas con sus respectivas estrategias, así como las iniciativas que consideramos más relevantes para impulsar una estrategia territorial. La primera área se orienta al desarrollo de productos por medio de una estrategia dirigida a la expansión y diversificación productiva. La concentración territorial sectorial y de la producción necesita la diversificación de la producción, así como considerar áreas anexas a la zona transística para concebir sinergias territoriales y aprovechar de esta manera la complementariedad de los territorios. Visualizamos el potencial de Panamá para diversificar sus exportaciones, promoviendo por ejemplo la exportación de productos no tradicionales, el agro, la industria y productos del mar. Es por ello por lo que una de las áreas de intervención a nuestro entender se sustenta en la diversificación de los productos. Para ello se requiere de una política de Estado coherente, sostenida y que incluya las potencialidades de cada uno de los territorios en la estrategia de desarrollo nacional con los aportes del sector público y privado.

La segunda área de intervención se asocia a la gestión productiva ambiental, a través de estrategias orientadas a nuevas instalaciones para mejorar la productividad. En nuestra propuesta mencionamos a dos sectores prioritarios sobre los que se deberían focalizar las inversiones. Por una parte, el sector agrario para mejorar la agroindustria con un potencial para la creación de empleo en los territorios y la posibilidad de estimular estrategias de producción complementarias al eje transitorio. Por otra parte, el sector turístico, que tiene un claro potencial para orientar las inversiones públicas y privadas hacia el desarrollo económico local, así como su importancia de cara a sensibilizar a las comunidades de la necesidad de valorar la diversidad ecosistémica como un bien público. Esta iniciativa que proponemos con el turismo local requiere a la fecha mejorar los servicios públicos, el acceso a la energía eléctrica y la conectividad, así como fortalecer las estructuras sociales necesarias para garantizar una salvaguarda de los visitantes a los territorios en cuanto a seguridad y calidad en los servicios turísticos. En este sentido el ID 1 menciona,

*el potencial del turismo interno, ya que es una manera de generar un enlace entre la gente que reside en la zona de la ruta que es el mayor porcentaje de población en Panamá, San Miguelito y Colón. Casi el 50% de la población del país, esta población tiene más poder adquisitivo, más alto que el resto del país y a mí me parece muy importante el potencial de las actividades turísticas en el interior (actividades de las mil polleras, carnavales, ferias agropecuarias, ferias culturales, festivales gastronómicos) todas las actividades mencionadas que se dan en el interior del país que si se organizaran mejor podría traer gente del exterior. Estas actividades podrían tener un papel redistributivo. Es un mercado potencial, la población del área metropolitana para iniciar dinámicas de conexión con las actividades que se llevan a cabo en el interior del país. Esa es una parte cultural, social y la generación de actividades internas permite un mayor dinamismo socioeconómico territorial.*

En nuestro planteamiento concedemos protagonismo al turismo interno, cuestión que permitiría generar un mayor dinamismo por medio de actividades asociadas al turismo y la dinamización de los mercados locales, así como la empleabilidad de la población local en el

sector servicios. Del mismo modo, sería una oportunidad para mejorar los servicios públicos en las zonas del interior del país y garantizar al acceso a los mismos, aspecto que permitiría incrementar las inversiones en las regiones del país. Se pretende con ello impulsar nuevas dinámicas de relacionamiento entre la población del área metropolitana y el resto del país, así como la conformación de mercados locales que generen oportunidades para la población por medio de iniciativas asociadas al desarrollo económico local.

La tercera área de intervención se encuentra asociada al sector transporte, infraestructura y servicios básicos. En este sentido, es clave promover la conectividad a lo interno del país, sobre todo en las áreas rurales y también en las conexiones entre las capitales de provincia de cara a facilitar la movilidad de personas, bienes y servicios. Uno de los pilares de la propuesta es generar una mayor integración territorial, situación que requiere vincular estratégicamente los territorios a través del fomento de la conectividad multimodal. Ello permitirá un crecimiento más horizontal y una mayor interacción y participación entre los sectores productivos. Pensamos necesario fortalecer la conectividad de las plataformas logísticas a lo interno del país para impulsar una mayor complementariedad de las actividades económicas de los diversos territorios.

La cuarta área de intervención está relacionada con la educación y capacitación (especialización y tecnificación). En este ámbito se requieren impulsar estrategias para el fortalecimiento y tecnificación del capital humano en los territorios, según la tipología de actividades económicas priorizadas. La formación técnica dual se convierte así en una estrategia a considerar desde el punto de vista de la inserción socio laboral en los diferentes territorios. El éxodo a las zonas urbanas de población joven proveniente del ámbito rural requiere incorporar a este segmento en un mercado de trabajo cada vez más especializado y que necesita de habilidades específicas en el manejo de nuevas tecnologías. Por ello consideramos la importancia de orientar las políticas públicas en materia de inserción socio laboral de los sectores jóvenes de la población en áreas técnico-agrícolas para generar una mayor inserción laboral en los territorios con vocación agroexportadora, así como capacitaciones técnicas en materia de comercialización y pequeñas manufacturas para animar el emprendimiento de la población. En lo referente a los pueblos originarios, y más propiamente a la orientación de las actividades formativas y educativas en las comarcas,

**Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

estimamos de interés impulsar la formación para crear capacidades de administración en pequeñas actividades turísticas, así como iniciativas específicas con sectores asociados a la investigación y la comercialización de productos medioambientales que pudieran además de generar ingresos para las comunidades disponer de una política de protección medioambiental. Como apunta el ID 23,

*se aprecia la necesidad de fortalecer el recurso humano en las áreas comarcales en materia de planificación, gestión y administración. Esta es una de las debilidades estructurales en materia de formación en los municipios que afecta de manera directa a la empleabilidad de sus habitantes, así como al desempeño presupuestario de las iniciativas impulsadas desde las entidades de gobierno central en coordinación con las autoridades locales. En este sentido, se requiere por tanto de procesos de capacitación permanente por parte del gobierno Central, u otras entidades que pudieran apoyar en los procesos formativos.*

Esta perspectiva plantea la necesidad de articular una estrategia orientada al fortalecimiento y proyección del capital humano, así como de las capacidades de gestión. En el caso de las comarcas, el ID 23 plantea dos líneas de intervención claves a la hora de generar una mayor vinculación de las comarcas indígenas del país: la generación de capacidades de gestión institucional y la necesidad de asociar los procesos formativos con las actividades socio productivas en las que puedan participar las comunidades.

**Tabla 15. Tipología de las intervenciones para promover la articulación de las actividades económicas con un enfoque territorial para Panamá.**

Área de intervención	Estrategias	Iniciativas
<b>Desarrollo de productos</b>	Orientadas a la expansión y diversificación productiva.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversificación productiva, agroindustria, turismo local, mejora de la competitividad del sector logístico ligado al territorio, servicios terciarios relacionados al sector turístico.</li> <li>- Tecnificación de la producción.</li> <li>- Promoción y encadenamiento de productos turísticos (mercado interno e internacional).</li> </ul>
<b>Gestión productiva ambiental</b>	Orientadas a nuevas instalaciones productivas para generar valor agregado y la promoción de la productividad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Focalizar las inversiones en instalaciones para el procesamiento y la generación del valor agregado en el sector agrícola (Agroindustria).</li> <li>- Fomento de las iniciativas de desarrollo turístico local.</li> <li>- Sistema de riego para garantizar su acceso en las diferentes zonas del país.</li> <li>- Políticas activas para la recuperación integral de ecosistemas.</li> <li>- Focalizar esfuerzos en programas forestales, mercados de servicios y bienes ecosistémicos.</li> <li>- Reforestación con especies nativas a través de compensaciones medioambientales.</li> <li>- Garantizar el servicio de saneamiento y agua potable en todo el territorio nacional.</li> </ul>



**Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

Área de intervención	Estrategias	Iniciativas
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Innovación en la gestión del agua (estanques, cosecha de agua).</li> <li>- Puesta en marcha del Plan Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos.</li> </ul>
<b>Transporte, infraestructura y servicios básicos</b>	Orientadas a mejorar la conectividad multimodal a lo interno del país.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción de caminos que faciliten la conectividad entre territorios.</li> <li>- Mejora de los caminos rurales para facilitar el acceso de la producción agropecuaria al mercado nacional.</li> <li>- Mejora en la infraestructura secundaria de acceso a las zonas rurales.</li> <li>- Plataformas logísticas para conectar actividades económicas complementarias al eje transitico. Especialmente a la logística portuaria pública en la región de Coclé y Chiriquí.</li> <li>- Proyectos de infraestructuras clave. Línea 3 del Metro.</li> </ul>
<b>Educación y capacitación (especialización y tecnificación)</b>	Orientadas al fortalecimiento y la proyección del capital humano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación en diversas áreas: técnico-agrícola, manufactura, gestión ambiental, capacitaciones específicas para los pueblos originarios en las comarcas.</li> <li>- Mejora en las instalaciones educativas.</li> <li>- Programas para emprendedores.</li> <li>- Fomento de iniciativas de formación técnica especializada.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### **6.2.3 Iniciativas para la diversificación productiva por regiones**

Tomando como referencia las diversas tipologías de intervención, consideramos oportuno mostrar una serie de iniciativas que puedan orientar la descentralización productiva a partir de las particularidades de cada región. Para tal efecto, vamos a esbozar aquellas que creemos más acordes a las mismas, lo que nos permitirá vislumbrar sus potencialidades y la necesidad de elaborar estrategias de inversión territorial. Las acciones que proponemos están asociadas a las estrategias presentadas en el apartado anterior (Tabla 15). A continuación, concretamos las iniciativas según territorio.

#### ***Colón***

El sistema productivo de la provincia de Colón se estructura a partir de tres elementos que constituyen por sí mismo un nodo de producción que tiene un impacto significativo en el PIB nacional, como son: el Canal de Panamá, los complejos logístico-portuarios y la Zona Libre de Colón (ZLC). A partir de 2018, con la inauguración de la planta de generación eléctrica de gas natural, se estima en el incremento del peso de la industria energética, aspecto de interés a la hora de establecer propuestas para la diversificación de la estructura productiva de la región. En este contexto, sería conveniente generar valor agregado a partir de nodos de conexión con otras zonas del país que permitan una integración logística nacional. Es decir, relacionarla con otras regiones para forjar una mayor integración territorial a partir del diseño y la coordinación de espacios multimodales de logística para los mercados internacionales.

La posición geoestratégica de la provincia de Colón como entrada del Canal de Panamá, requiere concretar estrategias que permitan revitalizar la actividad comercial y de servicios en la ciudad de Colón, así como generar una mayor integración con los diferentes territorios. En este sentido, a partir de las acciones que proponemos para el sector primario, podemos destacar las iniciativas de apoyo a los pequeños productores rurales para mejorar la innovación en la producción, sobre todo en las zonas de Costa Abajo y Costa Arriba de Colón. En lo referente al sector ganadero, se evidencia la necesidad de impulsar programas para el apoyo y sensibilización en áreas como la ganadería, adaptación y resiliencia.

## **Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

El sector primario, requiere de apoyos específicos para la comercialización de los productos agropecuarios. Por ello, consideramos necesaria la creación de centros de comercialización de productos en puntos estratégicos de la región para facilitar el intercambio comercial entre los productores y las comunidades.

Dadas las particularidades socio-productivas de Colón, sería conveniente focalizar los esfuerzos en el sector industrial en aquellas iniciativas de apoyo técnico y financiero para incentivar las mejoras en la industria agropecuaria tradicional, a efectos de generar nuevos productos que puedan comercializarse en el mercado local o en otras regiones del país.

En materia de logística y transporte se presenta la oportunidad para relacionar el territorio a través de la activación de rutas internas entre Colón y la región de Coclé. Esta opción generaría nuevas dinámicas territoriales para favorecer la integración a lo interno de la posición como un nodo logístico. Se requiere apostar decididamente a consolidar estrategias de formación de capital humano local con las actividades económicas del sector logístico. La ubicación geoestratégica del puerto de Colón lo sitúa en un lugar privilegiado para convertirse en un punto básico de relación de cabotaje del Caribe.

Una de las inversiones clave en la región es la construcción de un Centro Tecnológico de Logística con la colaboración del sector público y privado que permita generar valor agregado en el territorio a partir de la formación de personal especializado. Esta inversión permitirá impulsar una mayor integración entre los sectores productivos y de conocimiento.

Las particularidades socioculturales de la región de Colón hacen del territorio un espacio ideal para generar iniciativas ecoturísticas e impulsar actividades marítimas en las zonas costeras. Por otra parte, existe la posibilidad de impulsar iniciativas de desarrollo territorial local a partir de la conectividad con el corredor panamericano. En cuanto al distrito de Colón, se visualiza la posibilidad de articular una estrategia para crear un destino turístico comercial ligado a la Zona Libre, al tiempo que se dan paso en la creación de una política pública orientada a la recuperación integral del espacio público tomando como punto de partida la riqueza cultural y artística que caracteriza a la región.

## **Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

Entre las medidas para dinamizar el comercio destacamos la iniciativa de Colón Puerto Libre que pretende precisamente ligar la actividad comercial con el sector turístico y la actividad cultural. Para ello se requiere impulsar intervenciones públicas integrales orientadas a la recuperación del patrimonio histórico y cultural, instalaciones de información turística, creación de un patronato para la revitalización urbana, medidas de atracción de sectores económicos asociados al comercio y el turismo para rescatar el centro urbano de la ciudad.

En el caso de la región de Colón las operaciones de desarrollo territorial están asociadas a su papel en el corredor canalero. Una de las claves para fortalecer las capacidades de desarrollo territorial es la necesidad de retener talento, impulsar iniciativas de desarrollo alrededor de la economía del conocimiento, vinculada a la logística multimodal.

Desde la perspectiva territorial se requiere intensificar la interacción de la ciudad de Colón con la Costa Abajo y Costa Arriba. El reto es afrontar el dualismo derivado de la actividad transitiva para articular iniciativas que permitan generar un desarrollo territorial más equitativo a partir del aprovechamiento de ventajas comparativas y las estrategias que permitan incorporar a la población en las actividades comerciales, turísticas y de pequeñas industrias (Tabla 16).

**Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

**Tabla 15 Propuestas más relevantes para la región de Colón en función de los sectores productivos con mayores potencialidades.**

Localización	Sector productivo	Propuestas
Colón	Primario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciativa de apoyo a los pequeños productores rurales para mejorar e incorporar innovación en la producción.</li> <li>- Sensibilización y apoyo en programas de ganadería, adaptación y resiliencia.</li> <li>- Apoyo en la comercialización de productos agropecuarios.</li> </ul>
	Industrial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo técnico y financiero para incentivar mejoras en la industria agropecuaria tradicional a efectos de ampliar su capacidad competitiva a partir de la diferenciación del producto.</li> </ul>
	Logística y transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relacionar el territorio a lo interno a través de la activación de rutas internas entre Colón y Coclé.</li> <li>- Generar dinámicas territoriales que favorezcan la integración a lo interno de la provincia como nodo logístico.</li> <li>- Apuesta decidida a la formación de capital humano local en materia de logística.</li> <li>- Situar el puerto de Colón como punto básico de relación de cabotaje del Caribe.</li> </ul>
	Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generar desarrollo de iniciativas ecoturísticas y actividades marítimas en las zonas rurales de la región.</li> <li>- Impulsar iniciativas de desarrollo territorial local a partir de la conectividad con el corredor panamericano.</li> <li>- Promoción del distrito de Colón como destino turístico comercial ligado a la ZLC con una política pública orientada a la recuperación integral del espacio público que permitirá impulsar una oferta cultural y artística.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia

### ***Bocas del Toro***

Una de las principales actividades económicas de la región es el turismo, por lo que concebimos el carácter estratégico de dicho sector y lo asociamos a la posibilidad de generar nuevos empleos vinculados al mismo. Esta situación facilita opciones a la población para mantenerse en su lugar de origen, al tiempo que permite atraer migración de otras zonas del país, incluso del extranjero (Alexander, 2014).

Los condicionantes que limitan en ocasiones la posibilidad de un mayor incremento de actividades económicas relacionadas al sector turístico se asocian a las deficiencias en los servicios públicos, entre las que destacamos la gestión de los residuos y el acceso al agua y electricidad. Por otra parte, consideramos de interés potenciar corredores turísticos que faciliten la llegada de visitantes desde la ciudad de Panamá para encadenar la oferta turística al mercado internacional, así como impulsar campañas de promoción orientadas al mercado interno.

A efectos de contribuir al surgimiento de iniciativas de desarrollo turístico local es necesario garantizar un acompañamiento técnico y financiero a las mismas. En esta perspectiva, se plantea la necesidad de fomentar la participación de la población autóctona en las actividades económicas asociadas al turismo. Para garantizar una mayor sostenibilidad de las propuestas es clave el apoyo a la organización de redes de colaboración entre tour operadores locales para generar encadenamientos vinculados al sector turístico.

En lo referente al sector agropecuario, se hace necesario incentivar las inversiones (públicas y privadas) para incorporar nuevas dinámicas tecnológicas a la producción agropecuaria. Además, se requiere fortalecer las estructuras de participación social de los productores como estrategia para generar diálogo social en los temas relacionados a los cambios en los modelos de producción.

**Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

En otro orden de cosas, los distritos de Changuinola, Chiriquí Grande y Almirante presentan altas tasas de analfabetismo en la población lo que requiere estimular de manera inmediata políticas para la mejora del acceso a programas de alfabetismo y de formación ocupacional que permita a la población acceder al mercado laboral asociado al sector turístico y agropecuario. Al mismo tiempo, se requiere fortalecer las estructuras organizativas y de participación de los pequeños productores para generar espacios de articulación social que tiendan a una mejora de las condiciones para la comercialización de su producción (Tabla 17).

**Tabla 16 Propuestas más relevantes para la región de Bocas del Toro en función de los sectores productivos con mayores potencialidades.**

Localización	Sector productivo	Propuestas
Bocas del Toro	Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Potenciar corredores turísticos que faciliten la llegada de visitantes desde la ciudad de Panamá.</li> <li>- Campañas de promoción turística orientadas al mercado interno.</li> <li>- Acompañamiento técnico y financiero para apoyar iniciativas de desarrollo turístico local (énfasis en las unidades familiares de producción).</li> <li>- Fomentar iniciativas de desarrollo turístico sostenible con un papel protagónico de la población autóctona.</li> <li>- Iniciativas para dar a conocer los aspectos culturales de las poblaciones de la región.</li> <li>- Apoyo técnico a la organización de las asociaciones de tour operadores locales y prestadores de servicios turísticos locales.</li> <li>- Incrementar la financiación para la I+D+I relacionada a la preservación de la biodiversidad y mejora de la productividad agrícola.</li> </ul>
	Agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incrementar la inversión pública y privada para incorporar procesos tecnológicos a la producción agropecuaria.</li> <li>- Fortalecer las estructuras organizativas y participación social de los productores.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

### ***Azuero***

La península de Azuero, conformada por las Provincias de Herrera y Los Santos, aglutina 199,547 habitantes cifra que representa el 6% de la población del país. Las ciudades capitales son Chitré con una población de 43,436 habitantes y Las Tablas 23,751 habitantes respectivamente (Censo de Población y Vivienda, 2010). En el caso de la región de Azuero identificamos dos sectores económicos clave: agropecuario y turístico.

En el sector agropecuario proponemos el acompañamiento por medio de asistencias técnicas y capacitación empresarial, así como los incentivos para la adquisición de los paquetes tecnológicos que permitan mejorar los niveles de productividad. El sector agropecuario, necesita de apoyos técnicos para mejorar los niveles de productividad en áreas específicas como la gestión empresarial, acceso a nuevos mercados, tanto nacionales como internacionales. Se requiere impulsar buenas prácticas de gestión sostenible de uso de suelos, sobre todo en la urgencia de modificar los actuales patrones de ganadería extensiva en la región dada la problemática asociada a la escasez de agua. Estas medidas deberían complementarse con inversiones orientadas a estimular proyectos piloto para la promoción de agroindustrias que permitan generar nuevas dinámicas productivas.

En cuanto al turismo, la ciudad de Chitré es un centro de crecimiento y desarrollo de servicios de la región de Azuero, identificándose como una plataforma de servicios y movilización para el apoyo a los turistas nacionales e internacionales que visitan la región y que requieren de servicios complementarios. En este sentido, es necesario mejorar la gestión de los servicios públicos en especial la gestión integral de los residuos sólidos, dada la negativa incidencia que tiene para la región la mala disposición de estos, e incluso el impacto negativo en las infraestructuras aéreas de acceso. En tercer lugar, sería conveniente contar con asistencias técnicas y planes de acompañamiento al sector turístico, de cara a fortalecer las capacidades de gestión y emprendimiento de grupos comunitarios.



**Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

Por último, es conveniente priorizar la consolidación de redes de operadores locales. En este sentido, consideramos estratégico el fomento del ecoturismo y la revalorización de las actividades tradicionales autóctonas. A efectos de generar una mayor conexión entre las actividades turísticas en la región se podría impulsar la creación de una marca territorio (Tabla 18).

**Tabla 17 Propuestas para región de Azuero en función de los sectores productivos con mayores potencialidades.**

Localización	Sector productivo	Propuestas
Azuero	Sector Agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acompañamiento a través de asistencias técnicas y capacitación empresarial.</li> <li>- Incentivos para la adquisición de paquetes tecnológicos.</li> <li>- Inversiones orientadas al estímulo de proyectos piloto para la promoción de agroindustrias.</li> </ul>
	Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora en materia de gestión de servicios públicos.</li> <li>- Asistencias técnicas para el fortalecimiento de capacidades de gestión y emprendimiento a grupos comunitarios.</li> <li>- Dinamización del sector turístico local a través de la consolidación de redes de operadores locales, fomento del ecoturismo y revalorización de las actividades tradicionales autóctonas.</li> <li>- Crear la marca territorio relacionada con las actividades turísticas.</li> </ul>

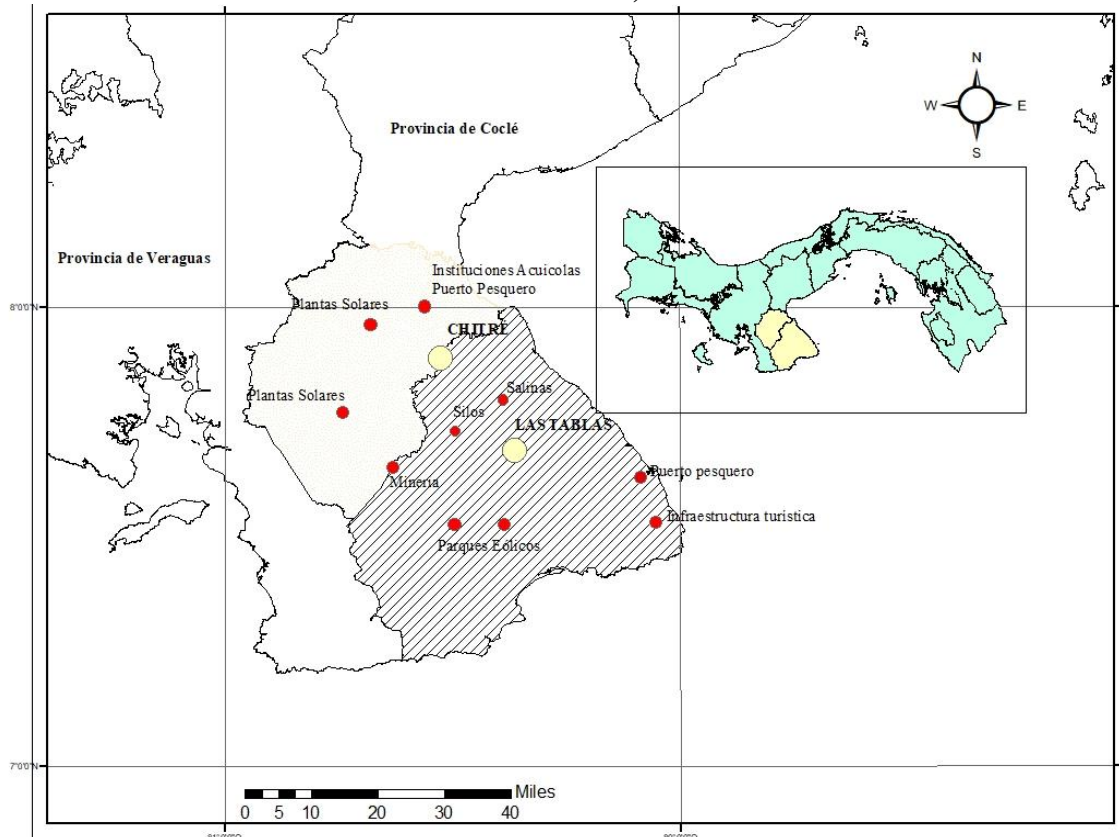
**Fuente:** Elaboración propia.

En el mapa de la región de Azuero (Mapa 14) se puede observar la ubicación de las capitales de provincia (Chitré y Las Tablas), ejes desde los que se articulan las actividades de desarrollo económico de la región. En la zona central se aprecia una actividad económica asociada a la generación de energía renovable por medio de fuentes solar y eólica, lo que permite considerar el rubro de energías renovables como una posible estrategia para generar capacitación técnica en la materia por medio de acciones formativas en el ámbito universitario, así como formación técnica para la inserción socio laboral.

## Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización

Al mismo tiempo, podemos visualizar las actividades económicas potenciales de la zona costera de la región con el turismo y la pesca artesanal. Estos sectores requieren un mayor impulso para incorporar a las comunidades costeras para fomentar iniciativas turísticas con la participación comunitaria, así como el apoyo a los grupos de pescadores por medio de apoyos técnicos y financieros para la constitución de cooperativas de pescadores que permitan una mayor comercialización de sus productos.

**Mapa 14 Equipamientos productivos de la región de Azuero (Provincia de Herrera y Los Santos)**



**Fuente:** Elaboración propia.

## ***Chiriquí***

En la región de Chiriquí el mayor potencial económico se encuentra relacionado con los siguientes sectores: agropecuario, pesquero, industrial, transporte y logística, así como la actividad comercial. En la actividad agropecuaria sobresalen la cría de ganado, la producción de arroz, maíz, frijol y café. Para mejorar la competitividad del sector se ha registrado como una de las necesidades fortalecer programas de investigación, innovación, transferencia de tecnología y mecanismos para la comercialización de productos, acompañado de alternativas de financiamiento.

Actualmente la región oriental y occidental de Chiriquí presentan retos a la hora de hacer frente al tradicional dinamismo mostrado por el sector primario y los modelos productivos sustentados en la exportación de productos como el banano, así como la incertidumbre derivada de la entrada en vigor de los Tratados de Libre Comercio (TLC) con Centroamérica y Estados Unidos. Es por ello por lo que la ampliación de las capacidades productivas y competitivas de la región presenta desafíos, reconversión de las zonas bananeras, necesidad de elevar la competitividad, diversificación del sector agropecuario y de garantizar la pesca artesanal en las zonas en las que existen pequeñas cooperativas de pescadores. En este contexto concebimos limitantes relacionados a la baja calificación de la fuerza de trabajo que es un condicionante para el desarrollo de nuevas iniciativas, así como de las opciones requeridas por sectores productivos como el turismo. Como en otras regiones, nos encontramos ante la necesidad de adecuar y orientar las capacitaciones laborales para dar respuesta a las necesidades del mercado del trabajo, así como focalizar los programas públicos para el fomento del empleo en mujeres y sectores vulnerables, como el de los pueblos originarios con una presencia importante en la región.

Uno de los productos con mayor potencial de la región son los cafés especiales por su impacto en el desarrollo de actividades económicas locales. Además de la comercialización del producto en sí, es interesante generar una marca territorio que permita atraer inversiones locales y el acceso a mercados internacionales no sólo de los cafés especiales, sino también a través de la difusión de las opciones del territorio. Esto permitiría impulsar productos con denominación de origen, prácticas sostenibles de producción y modelos de organización

basados en la generación de oportunidades para la inserción sociolaboral para la producción sostenible.

La pesca artesanal tiene presencia en la región en las zonas costeras, sobre todo en la zona oriental. Dada la trascendencia del sector pesquero tradicional consideramos pertinente incorporar estrategias de apoyo técnico y financiero a las organizaciones de pescadores tradicionales. En cuanto a la comercialización de los productos pesqueros consideramos pertinente facilitar el acceso a los mercados locales de pesca artesanal, así como el fortalecimiento de los canales de comercialización con los hoteles de la región.

El sector industrial de la región requiere incentivos para diversificar su estructura productiva, así como la generación de encadenamientos productivos. Por otra parte, las iniciativas asociadas al sector industrial no pueden olvidar la importancia de incorporar sus estrategias a las iniciativas de desarrollo sostenible en marcha. En este sentido, es relevante generar capacidades científico-técnicas orientadas a la gestión medioambiental.

En cuanto al sector turístico, visualizamos la necesidad de generar rutas que permitan conectar los territorios para diversificar la oferta en las áreas de Volcán, Boquete, Renacimiento y la zona costera de la Barqueta. También resulta pertinente continuar con las iniciativas para la mejora de los servicios básicos para dotar a los mismos de calidad para garantizar la sostenibilidad de las actividades turísticas. Por otra parte, nos parece conveniente aprovechar el aeropuerto de la ciudad de David para potenciar el conglomerado turístico de la región.

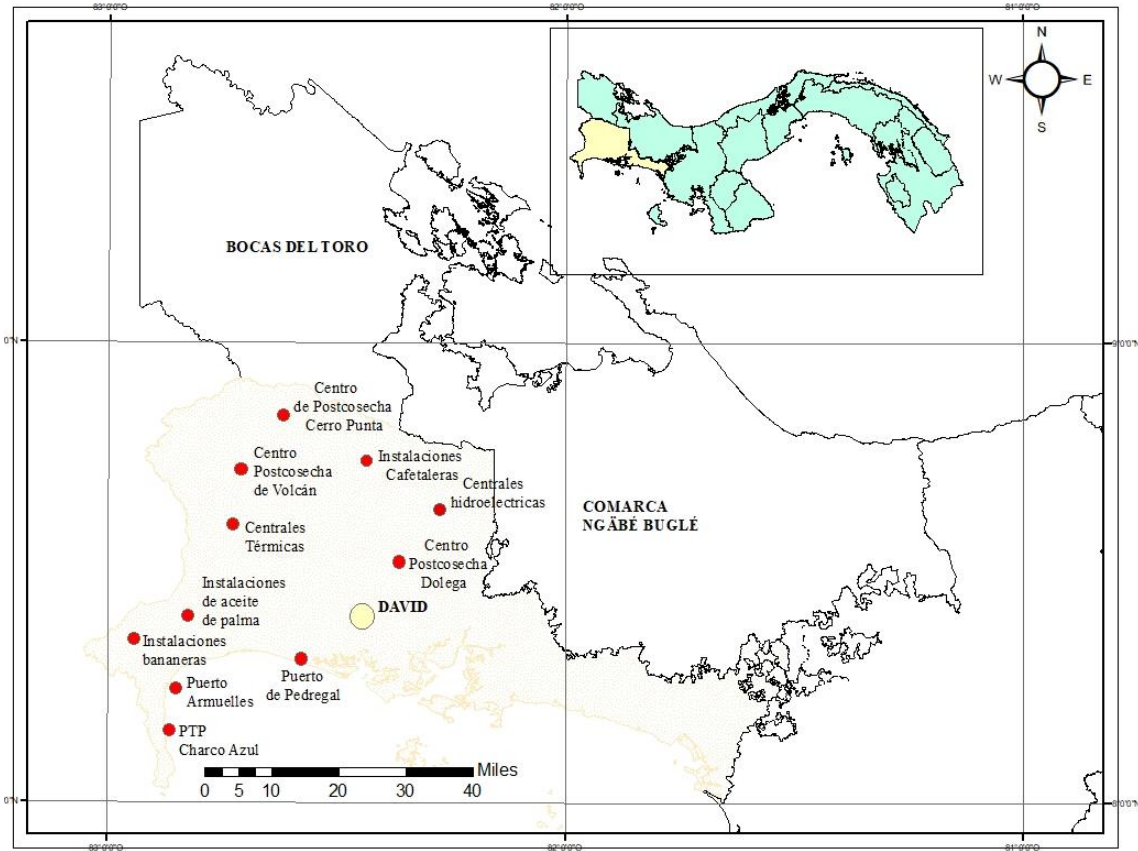
La conectividad a lo interno y con otros territorios está asociada de forma directa al sector transporte y logístico. Una de las estrategias en materia de transporte y logística podría tomar en consideración los procesos productivos próximos a la vía interamericana para mejorar las capacidades de almacenamiento en la zona de David y Paso Canoas. Tomando en consideración el carácter estratégico de la zona de cara al mercado centroamericano sería conveniente incrementar y coordinar de manera efectiva la inversión pública y privada para potenciar el nodo comercial.

En este sentido, estimamos propuestas orientadas a la mejora de las infraestructuras en transporte y portuarias que permitan una mayor interacción comercial con otras regiones del

pacífico. Consideramos prioritario el avance en materia de accesibilidad, desarrollo de puertos de mercancías y sobre todo la promoción de espacios para actividades económicas, tales como, parques industriales, logísticos, comerciales y de servicios, orientados a impulsar iniciativas de desarrollo para promover una plataforma agroexportadora.

En el mapa 15 podemos apreciar los equipamientos productivos de la región oriental y occidental de la provincia de Chiriquí. La actividad agropecuaria cuenta con una red de centros poscosecha en la zona de Volcán. Las actividades comerciales se concentran en la capital (David) y en la región occidental se establecen las actividades económicas asociadas al sector agroexportador de productos como el banano y el aceite de palma. La región oriental cuenta con los puertos de Pedregal y Remedios que requieren de inversiones para generar una mayor articulación económica con otras regiones del país, así como de iniciativas para mejorar la competitividad de las actividades de pesca artesanal y comercialización de los productos. En las zonas más próximas a la Comarca Ngäbe se encuentran las centrales hidroeléctricas para la generación de energía eléctrica al resto del país. Esta situación demanda de un constante seguimiento a efectos de incorporar iniciativas de gestión hídrica en las zonas aledañas a las áreas de intervención, así como la consolidación de diálogos con los actores sociales y productivos de la región (Ver Mapa 15 y Tabla 19).

Mapa 15 Equipamientos productivos en la provincia de Chiriquí



Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 18 Propuestas más relevantes para la provincia de Chiriquí en función de los sectores productivos con mayores potencialidades.**

Localización	Sector productivo	Propuestas
Chiriquí	Agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inversión en I+D+I en el sector agropecuario.</li> <li>- Acompañamiento técnico y financiero para la apertura de mercados a los productos agropecuarios.</li> <li>- Apoyo técnico y financiero para mejorar la calidad de la producción de vacuno.</li> <li>- Innovación y modelos de gestión para mejorar los vínculos de producción extensiva.</li> <li>- Apoyo técnico y financiero para mejorar los canales de producción, transformación y distribución de productos en el ámbito nacional e internacional.</li> </ul>
	Actividad pesquera	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo técnico y financieros a las organizaciones de pescadores tradicionales en las zonas costeras del oriente.</li> <li>- Facilitar el acceso a los mercados locales de la pesca artesanal.</li> <li>- Fortalecer los canales de comercialización con los hoteles de la región (David-Boquete-Volcán).</li> </ul>
	Industria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Priorizar y diversificar la estructura productiva de la región para impulsar estrategias de desarrollo sostenible y empleo de actores locales.</li> <li>- Impulsar la formación científico-técnica en áreas que tienen que ver con la producción hidroeléctrica.</li> </ul>
	Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generar rutas para conectar territorios a efectos de diversificar la oferta turística.</li> <li>- Iniciativas para mejorar los servicios básicos.</li> </ul>

**Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

Localización	Sector productivo	Propuestas
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinamizar el conglomerado turístico entorno al aeropuerto de la ciudad de David.</li> </ul>
	Transporte y logística	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora de las infraestructuras den materia de transporte e instalaciones portuarias.</li> <li>- Avanzar en materia de accesibilidad de puertos de mercancías y promoción de espacios para actividades económicas.</li> <li>- Procesos productivos en torno a la vía interamericana. Potencial de conectividad a través del transporte y almacenamiento (David, Paso Canoas) tanto para el mercado nacional, así como para fomentar la conectividad al mercado Centroamericano.</li> <li>- Inversión pública y privada para potenciar el nodo comercial asociado a la Carretera Interamericana (potencialidad de la posición geoestratégica de la región).</li> </ul>
	Actividad comercial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseñar estrategias para favorecer la comercialización de productos de la región aprovechando la posición geoestratégica.</li> <li>- Aprovechar las potencialidades de los nodos comerciales de David y Paso Canoas.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.



## ***Coclé***

En la provincia de Coclé existen altos índices de disparidad que se materializa en profundos niveles de desigualdad e índices de pobreza entre los distintos territorios que la conforman. La desigualdad de ingresos es elevada y el número de familias con necesidades básicas insatisfechas es significativo. Nos encontramos con municipios con población rural en los casos de La Pintada y Olá del 100%, Penonomé con un 80% y por otra parte municipios como Antón, Natá y Aguadulce con mayores porcentajes de población urbana. En estos últimos años la región ha presentado un incremento notable de las actividades económicas a partir del inicio de la explotación minera en la región, lo que ha permeado en una mayor diversificación de servicios.

En el sector agropecuario, se requiere incentivar la mejora de la productividad agropecuaria a través de apoyos técnicos a las asociaciones de productores de la región orientadas a mejorar la productividad del sector, la tecnificación productiva y la formación de las capacidades técnicas de los pequeños agricultores. Al mismo tiempo, sería conveniente fortalecer las asociaciones de productores de la región, a efectos de mejorar el acceso a mercados nacionales, así como garantizar una organización mínima representativa para generar diálogos con las instituciones rectoras en la materia en especial el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).

El sector industrial predominante en la región son las agroindustrias basadas en el monocultivo de caña y su posterior transformación. Concedemos una importancia estratégica al sector de la generación de energías alternativas, ya que lo visualizamos como una actividad estratégica a la hora de incentivar inversiones públicas y privadas para dinamizar las actividades económicas de la región. La apuesta por la innovación en la generación y transmisión de energía puede ser una estrategia a medio y largo plazo de interés para conectar a la región de Coclé, por ejemplo, con el incremento de energía eléctrica que se necesita en la región del eje transitorio, así como la posibilidad de exportar energía hacia otros países de Centroamérica.

## **Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

Por otra parte, consideramos importante adoptar medidas orientadas a la promoción de la industria manufacturera local dado su impacto en la generación de empleo. Una de las opciones estratégicas desde nuestra perspectiva es el apoyo y fortalecimiento de la industria local con especial énfasis en la mejora de la producción artesanal. En este contexto, el papel de los Centros Regionales Universitarios es estratégico para impartir formación técnica especializada en la generación y transmisión de energía, lo que permitiría impulsar las actividades económicas relacionadas al sector de las energías alternativas.

El sector turístico presenta oportunidades para crear empleo a partir de las iniciativas de desarrollo económico local que permitan organizar y orientar a la diversidad de artesanos de la región para facilitar el acceso de sus productos al mercado nacional e internacional. Una alternativa para dinamizar el sector puede ser la conformación de rutas turísticas en los municipios de la región para forjar una mayor interacción con la producción artesanal y otros servicios complementarios entre los que podemos destacar pequeños hoteles y restaurantes. Por otra parte, las particularidades y riqueza de la artesanía en la región plantean la necesidad de generar programas específicos de apoyo técnico y financiero para la generación de rutas de artesanía local. Al mismo tiempo, sería pertinente el fomento de encadenamientos productivos con las actividades turísticas para generar valor agregado orientado a la inserción de los actores locales en el desarrollo. En este sentido, visualizamos estrategias complementarias con un alto impacto en la generación de empleos como son los programas para la mejora de viviendas asociadas a incrementar la oferta de alojamiento. Por último, la creciente oferta de infraestructuras de comunicación en la región, como es la apertura para vuelos turísticos del aeropuerto Scarlett Martínez, se presenta como una opción de conexión con paquetes turísticos con una orientación ecológica.

## **Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

La ventaja comparativa de Panamá en cuanto a su know how en materia de transporte y logística, así como su ubicación estratégica para el comercio mundial puede ser una ventaja para aprovechar en el caso de la región de Coclé por su ubicación, la posibilidad de generar infraestructura para la movilización de pasajeros y materias primas es por ello por lo que planteamos para la región la oportunidad de generar un nodo logístico.

En cuanto a las propuestas específicas vinculadas al comercio, destacamos el fomento de espacios para la comercialización de productos locales, así como la integración de las actividades comerciales asociadas al turismo (Tabla 20).

**Tabla 19** Propuestas más relevantes para la provincia de Coclé en función de los sectores productivos con mayores potencialidades.

Localización	Sector productivo	Propuestas
Coclé	Sector agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivar la mejora de la productividad agropecuaria.</li> <li>- Focalizar la formación orientada al fortalecimiento de las capacidades técnicas del sector agrícola.</li> <li>- Apoyar en la creación de asociaciones de productores.</li> <li>- Apoyo técnico y financiero para la integración del sector agrícola en los canales de producción y distribución nacionales.</li> <li>- Sensibilizar y aplicar normativas para el buen uso de los suelos.</li> <li>- Fomento de una cultura de protección de las fuentes hídricas.</li> <li>- Incentivos para la inversión en la tecnificación productiva (Agroindustria).</li> <li>- Apoyo en el acceso a los mercados nacionales e internacionales para los productos de la región.</li> <li>- Apoyo a la agroindustria de Coclé asociada a la producción de caña.</li> </ul>
	Industria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asistencia técnica y fomento de la inversión para la generación de energías alternativas (eólica, solar).</li> <li>- Apoyo a la promoción de la industria manufacturera local.</li> <li>- Apoyar y fortalecer la industria local con especial énfasis en la producción artesanal.</li> <li>- Impulsar formación técnica en las Universidades de la región en ingenierías, en áreas específicas, tales como generación de energías alternativas (mantenimiento de infraestructuras, investigación y trasmisión energética).</li> </ul>

**Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

Localización	Sector productivo	Propuestas
	Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo técnico y financiero para la generación de rutas de artesanía local.</li> <li>- Apoyo a la consolidación de encadenamientos productivos de las actividades turísticas.</li> <li>- Programa específico para fomentar la articulación del turismo local (artesanía, productos locales).</li> <li>- Impulsar programas para la mejora de viviendas asociadas a programas para la generación de oferta de alojamiento.</li> <li>- Aprovechar la disponibilidad del aeropuerto (Scarlett Martínez) para conectar la región a alternativas de turismo ecológico.</li> </ul>
	Transporte y Logística	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprovechar el potencial de la ubicación de la región de Coclé por su proximidad a la vía interamericana e impulsar la mejora de comunicación y frecuencia tanto en la movilización de pasajeros y de materias primas de producción local.</li> <li>- Aprovechar las potencialidades derivadas de la posición geoestratégica central del país para impulsar la creación de nodos logísticos a lo interno del país, así como la posibilidad de fomentar la comercialización de productos locales al mercado internacional</li> </ul>
	Comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento de espacios para la comercialización de productos locales. Por ejemplo, aprovechando la posibilidad de encadenar la producción local de artesanías con la afluencia de turistas nacionales e internacionales.</li> <li>- Generar la integración de las actividades comerciales asociadas al turismo.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

***Ngäbe Buglé***

Los datos existentes en lo concerniente a la estructura productiva de la comarca Ngäbe Buglé reflejan un predominio del sector primario (PNUD, 2015). En este contexto las orientaciones a las estrategias y propuestas para generar dinámicas productivas en la Comarca se encuentran en gran medida dirigidas a mejorar los niveles de productividad de las tierras destinadas a la producción de alimentos y la posibilidad de comercialización de estos en los mercados locales.

Las estrategias en el sector primario se agrupan en asistencias técnicas para mejorar la producción, así como la formación especializada para el personal. Sería pertinente priorizar la diversificación de la producción agrícola para facilitar el acceso a una canasta básica de productos que permitan satisfacer las necesidades alimentarias básicas. La mejora de la producción agraria requiere de un acompañamiento técnico con una activa participación de las instituciones sectoriales en la materia que tienen presencia en la región.

El sector primario es clave a efectos de incentivar y apoyar los cultivos alimentarios para garantizar el acceso a los mismos a las comunidades. Para ello, es necesario apoyar las capacidades técnicas y de producción, así como la transferencia de conocimientos en materia de gestión empresarial tomando en consideración las particularidades sociales y culturales de la Comarca.

La financiación de las iniciativas orientadas a la mejora de la producción agrícola son claves para incentivar su generación, así como la sostenibilidad en el tiempo, sobre todo en las fases tempranas. El apoyo a la comercialización de los productos de la Comarca requiere de un apoyo técnico, orientación y medios para garantizar su acceso a los circuitos de comercialización. Asimismo, la pertinencia de hacer llegar a los mercados de nuevos productos asociados a las plantas medicinales y productos orgánicos, aspecto que puede abrir nuevos mercados de ámbito nacional e internacional.

## **Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

En lo concerniente a la actividad pecuaria sería oportuno el fomento de la producción de ganado caprino para la consecución de productos lácteos, medida que mejoraría la alimentación y el acceso a la carne. Dadas las particularidades de las tierras de la Comarca es necesario adecuar los modelos de producción que puedan obtener un mayor rendimiento a través del empleo de nuevas técnicas de producción.

En materia pesquera y acuicultura consideramos oportuno actualizar la normativa específica para la preservación de recursos marinos en la Comarca, así como el apoyo a los pescadores autóctonos para fortalecer sus organizaciones, así como el acceso a seguros y financiamiento.

Las propuestas en materia de transporte y logística están asociadas a la importancia de continuar con los esfuerzos para la mejora de la conectividad de las vías terrestres de acceso y comunicación. La mejora de las capacidades de comunicación para el transporte de personas y mercancías es otra medida que permitirá el incremento de pequeñas actividades comerciales, así como el acceso a servicios básicos de la comunidad. La inversión en la Comarca Ngäbe en el quinquenio 2015-2019, ascendió a 600 millones de dólares con una importante mejora en las infraestructuras de carretera a lo interno de la Comarca que alcanzó los 198 kilómetros (MEF, 2018).

En la Comarca las actividades comerciales son prácticamente inexistentes, aspecto por el cual consideramos de interés apoyar las iniciativas orientadas a la generación de mercados locales que a su vez repercutirá en la mejora del intercambio comercial. Por otra parte, consideramos una oportunidad impulsar una estrategia para la activación de productos que puedan comercializarse en otros puntos de la región de Chiriquí, a efectos de identificar nichos de mercado, en lo específico, asociado a productos agropecuarios, artesanías y plantas medicinales.

**Tabla 20 Propuestas más relevantes para la Comarca Ngäbe Bugle en función de los sectores productivos con mayores potencialidades.**

Localización	Sector productivo	Propuestas
Ngäbe Buglé	Sector primario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asistencia técnica para la mejora de la producción.</li> <li>- Formación especializada para personal vinculado a la transformación productiva agrícola.</li> <li>- Incentivar y apoyar cultivos alimentarios.</li> <li>- Apoyo a la capacidad técnica, productiva y empresarial.</li> <li>- Líneas de financiación para canalizar recursos, equipos e infraestructuras para incrementar la productividad y rentabilidad.</li> <li>- Apoyo en la comercialización de plantas medicinales y acceso a mercados internacionales.</li> <li>- Apoyo a la producción de productos orgánicos y asistencia técnica para su certificación.</li> </ul>
	Actividad pecuaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento de la producción de ganado caprino para la consecución de productos lácteos.</li> <li>- Apoyo a la mejora y consecución de carne (vacuna y porcina).</li> <li>- Mejorar la productividad del uso de suelo.</li> </ul>
	Actividad pesquera y acuicultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normativa específica para la preservación de recursos marinos en las Comarca.</li> <li>- Formalizar las iniciativas de los pescadores autóctonos para mejorar las condiciones de acceso a seguros y posibilidad de financiamiento.</li> </ul>
	Transporte y logística	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a la mejora de la conectividad de vías terrestre de acceso y comunicación interna en la Comarca.</li> <li>- Mejorar las capacidades de comunicación para el transporte de personas y mercancías.</li> </ul>



**Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

<b>Localización</b>	<b>Sector productivo</b>	<b>Propuestas</b>
	Comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prácticamente inexistente por lo que se requiere apoyar iniciativas para la generación de mercados locales.</li> <li>- Impulsar una estrategia para la activación de productos de la Comarca con la región de Chiriquí.</li> </ul>
	Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitar a personal para incorporarse a las actividades turísticas de Bocas.</li> <li>- Apoyo para impulsar estrategias de desarrollo sostenible en el litoral Ngäbe Bugle.</li> <li>- Fomento del turismo amigable para dar a conocer las tradiciones, cultura e historia de la Comarca Ngäbe Bugle.</li> <li>- Mejorar la coordinación entre las actividades económicas aisladas del sector turístico en la Comarca.</li> <li>- Apoyo técnico y financiero a las Asociaciones y organizaciones sustentadas en la actividad artesanal.</li> <li>- Diseño de estrategias turísticas para impulsar turismo de base local que permita revertir los recursos en la Comarca.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

## ***Veraguas***

En la provincia de Veraguas, los sectores más dinámicos con potencial económico están relacionados con el comercio al por menor, la industria manufacturera, la agroindustria y el turismo. En la región se han llevado a cabo iniciativas para la producción extensiva de caña de azúcar y etanol, lo que ha generado en los pequeños productores y ganaderos preocupación ya que ello implica una concentración de la tenencia de la tierra. Entre las propuestas que proponemos para la actividad agrícola en Veraguas, consideramos necesario el impulso a mercados que puedan favorecer la comercialización de la variedad de productos de la región.

La estructura económica de la provincia refleja un protagonismo del sector agropecuario, con una presencia destacada de la industria cañera, arroceras y pecuaria. Es por ello por lo que nuestra estrategia pivota sobre la necesidad de mejorar la productividad agrícola en el territorio y un acompañamiento técnico para fortalecer las capacidades de gestión y comercialización de los pequeños agricultores.

Por otra parte, es conveniente la mejora de las capacidades productivas de los grupos de pescadores artesanales, facilitando mecanismos para la comercialización, medios e infraestructuras que permitan una mejoría en la conservación de estos. De forma complementaria, se hace necesario un acompañamiento técnico para el fortalecimiento de las organizaciones asociativas de pescadores, a efectos de generar capital social que permita una mayor sostenibilidad de sus iniciativas.

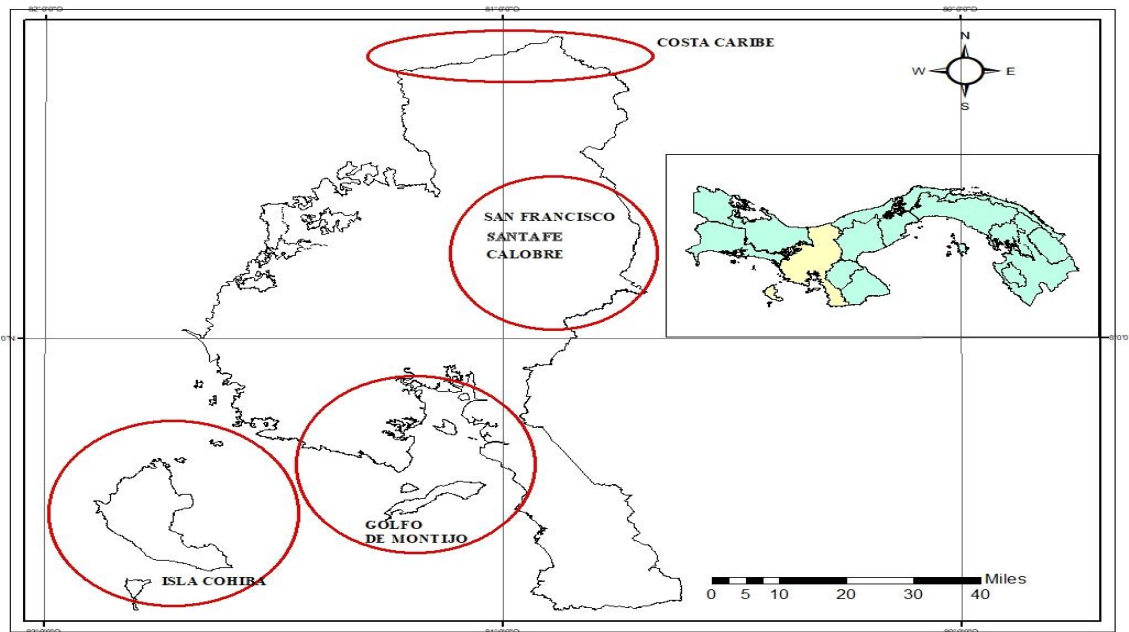
Dado el carácter productivo de la región se han considerado una serie de nichos en los que podemos impulsar un desarrollo de una industria que permita generar un valor añadido a la producción local. En este sentido, destacamos la transformación de la producción agropecuaria de pequeños y medianos productores, así como la posibilidad de priorizar la inversión para la generación de energías renovables con énfasis en la energía eólica y solar, a partir de las experiencias acumuladas en otras regiones del país y que podrían complementar a su vez la estrategia nacional de generación energética. En tercer lugar, nos parece oportuno resaltar la necesidad de contar con planes para el fomento de pequeñas y medianas empresas a través de programas de formación acompañados de apoyo financiero por medio de capital semilla para fomentar el emprendimiento.

## Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización

En lo concerniente al sector turístico se ha identificado la conveniencia de conectar los lugares turísticos estratégicos de la región, a efectos de generar corredores, sobre todo a partir de lugares como el Parque Nacional Santa Fe, los humedales del golfo de Montijo, Isla Cohiba y playa Santa Catalina (Ver Mapa 16). Por otra parte, se hace necesario diversificar los servicios turísticos y mejorar la calidad de la oferta para atraer un mayor número de turistas nacionales e internacionales. En ese sentido, es importante acompañar, informar y orientar a los emprendedores de las especificidades del mercado turístico local para adecuar sus propuestas a las necesidades de los mercados locales.

La alternativa de mejorar la comunicación con la Costa Caribe y la incorporación de servicios turísticos con la participación de las comunidades locales podría convertirse en un revulsivo para mejorar el sector turístico de la región.

**Mapa 16 Áreas con potencial turístico de la provincia de Veraguas (2018)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir del Plan Maestro de Turismo Sostenible de Panamá 2007-2020. Instituto Panameño de Turismo.

## **Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

Por último, en el caso de la región de Veraguas es conveniente generar nuevos espacios de comunicación y conectividad con la península de Azuero, a efectos de consolidar la conectividad con los circuitos turísticos. En lo concerniente al sector transporte y logístico, nos parece clave el papel que debería ocupar la región dada la ubicación estratégica en la zona central del país. Por otra parte, señalar el acceso al litoral Caribe y Pacífico como una oportunidad para impulsar la conectividad entre ambos mares.

En materia comercial, nos parece pertinente fomentar los espacios de comercialización de productores locales, aprovechando la ubicación estratégica en la zona central del país para consolidar un nodo de comercialización de productos, tanto del sector primario, secundario y terciario, aspecto que permitiría a su vez una diversificación productiva del territorio (Ver Tabla 22).

**Tabla 21 Propuestas más relevantes para la provincia de Veraguas en función de los sectores productivos con mayores potencialidades.**

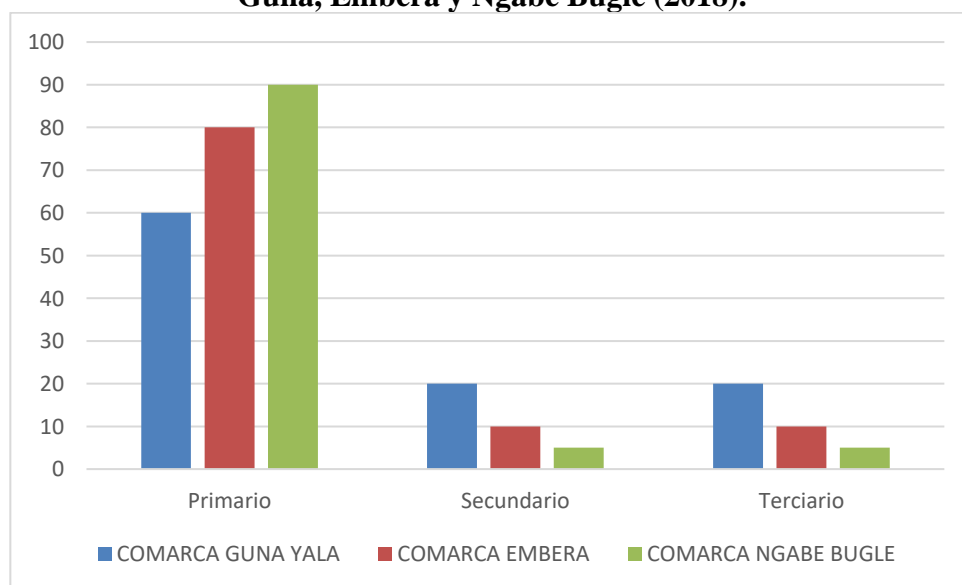
Localización	Sector productivo	Propuestas
Veraguas	Actividad agrícola y pesquera.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necesidad de mejorar la productividad agrícola en el territorio, por medio del acompañamiento técnico para fortalecer las capacidades de gestión y comercialización.</li> <li>- Mejorar las capacidades productivas de pescadores artesanales, a través de mecanismos para la comercialización, medios e infraestructuras.</li> </ul>
	Industria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Localizar nichos de mercado que favorezcan la competitividad de los productos de la región (generación del valor diferenciado del producto).</li> <li>- Priorizar inversión para impulsar la generación de energías renovables (eólica, solar).</li> <li>- Elaborar planes para el fomento de pequeñas y medianas empresas a través de programas de formación acompañados de apoyo financiero.</li> </ul>
	Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generar corredores turísticos a partir de los lugares emblemáticos de la región.</li> <li>- Diversificar los servicios turísticos y mejorar la calidad de la oferta de servicios.</li> <li>- Incorporar activamente a la comunidad en la oferta de servicios turísticos.</li> </ul>
	Transporte y logística	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ubicación estratégica en el Centro del país, punto nodal de la carretera interamericana.</li> <li>- Impulsar la conectividad entre el litoral caribe y pacífico.</li> </ul>
	Comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento de espacios para la comercialización para contribuir a la diversificación productiva.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

## Guna Yala

En el caso de la estructura económica de la Comarca Guna Yala, a diferencia de las otras Comarcas, se aprecia una mayor presencia de los sectores económicos secundario y terciario, a pesar de que al igual que el resto de las Comarcas el sector primario es el más representativo (PNUD 2015). Esta situación refleja la importancia del turismo como actividad de la economía de la Comarca Guna y por tanto un elemento a considerar a la hora de concretar estrategias de desarrollo territorial.

**Figura 23 Estructura por sector productivo actividades económicas de las Comarcas Guna, Emberá y Ngäbe Buglé (2018).**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de PNUD (2015).

El sector primario en la Comarca Guna concentra sus actividades en la producción de coco para su posterior comercialización. Estimamos de interés facilitar un mejor acceso a los mercados, a través de centros de acopio de productos, así como la comercialización a las empresas nacionales que pueden estar interesadas en la adquisición del producto para la elaboración de productos derivados del mismo. Esta alternativa generaría mayores ingresos a la población, lo que debería complementarse con un acompañamiento técnico para orientar a los productores Guna en la comercialización y distribución en mercados nacionales e internacionales.

Otra de las actividades económicas a considerar es la pesca tradicional y su posterior comercialización en los establecimientos de la ciudad de Panamá, por lo que sería conveniente apoyar las actuales iniciativas de comercialización orientadas a mejorar la calidad de los productos. Estas medidas requieren en todo momento un desarrollo conjunto con las autoridades tradicionales y administrativas de las organizaciones locales, tomando en consideración las iniciativas privadas de los habitantes de la Comarca Guna orientadas al aprovechamiento sostenible de los recursos con el protagonismo de los habitantes y sus organizaciones locales.

En cuanto al sector servicios, la Comarca Guna tiene un alto potencial turístico, al tiempo que se requiere una mejora de algunos servicios básicos para generar un mayor valor agregado de la actividad siempre dentro de los parámetros de la sostenibilidad, el respeto y garantía del cumplimiento con los acuerdos de las autoridades tradicionales. La actividad turística se organiza y supervisa por parte de las autoridades tradicionales lo que ha permitido hasta la fecha un modelo autogestionario del desarrollo turístico. En este contexto, estimamos necesario impulsar mecanismos de autogestión económica del sector con el protagonismo de la población garantizando en todo momento la participación en las estrategias de desarrollo turístico de las autoridades tradicionales y la población originaria (Ver Tabla 23).

**Tabla 22 Propuestas más relevantes para la Comarca Guna.**

Localización	Sector productivo	Propuestas
Guna Yala	Primario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilitar el acceso a los mercados, a través de centros de acopio de productos.</li> <li>- Apoyo técnico para la comercialización de productos.</li> <li>- Acompañamiento e intermediación para mejorar la comercialización de los productos pesqueros en la Ciudad de Panamá.</li> <li>- Creación de programas de crédito y microcrédito para productores.</li> </ul>
	Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora de los servicios básicos para generar mayor valor agregado de las actividades turísticas.</li> <li>- Implicar y coordinar con las autoridades tradicionales las actividades turísticas.</li> <li>- Fomento de iniciativas de autogestión.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

### ***Darién***

La estructura económica del Darién gira alrededor de tres pilares: el sector primario, las inversiones y los empleos generados por el Estado. La participación de la economía del Darién en el conjunto nacional es baja, alrededor del 0.5% (PNUD, 2015), situación que no ha variado en los últimos años a pesar de los esfuerzos realizados en áreas como la mejora de infraestructuras y la promoción de iniciativas productivas.

El sector primario requiere impulsar estrategias de dinamización de nuevos mecanismos para acceder a mercados nacionales de productos agrícolas y pecuarios, siendo uno de los retos del sector la instalación de cadenas de generación de valor agregado en el territorio. La actividad primaria tiene un sesgo hacia la ganadería, ya que es más rentable a corto plazo, situación que lleva en ocasiones a incentivar los instrumentos financieros en detrimento de



## **Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

los agricultores, cuestión que requiere impulsar nuevos mecanismos de financiación que apoyen a los pequeños agricultores.

Los productores de la región necesitan acompañamiento técnico para diversificar la producción, mejorar los niveles de productividad y contar con respaldo financiero para incorporar adecuaciones. Es preciso agregar nuevas modalidades de producción orientada a la comercialización de productos en la Ciudad de Panamá. Los productores requieren desarrollar estrategias para la comercialización directa de sus productos en la ciudad capital a través de modalidades de auto organización que les facilite la comercialización en los mercados locales. Es por ello, que consideramos oportuna la creación de centros de acopio y la mejora de la comunicación vía terrestre para facilitar el acceso de productos al mercado nacional.

En materia pesquera es ineludible apoyar a los pescadores artesanales para dar continuidad a los modos de pesca tradicional, dado su bajo impacto de las actividades en el litoral, en detrimento de los pescadores que utilizan nuevas técnicas de arrastre que afectan de manera negativa en las especies autóctonas de la región. En este sentido estimamos conveniente favorecer la comercialización de los productos en el mercado de la Ciudad de Panamá, facilitando el traslado de la mercancía y el acondicionamiento de puestos en los que se valore el uso de artes tradicionales de pesca. Así como, el apoyo técnico para la creación y fortalecimiento de cooperativas de pescadores artesanales.

En lo referente al sector secundario la región se caracteriza por escasas experiencias de producción. Por ello, consideramos necesario diseñar programas para fortalecer las capacidades técnicas, gestión y organización del empresariado local. El desarrollo de la estructura productiva requiere enfatizar en el extensionismo agrario, incorporar nuevos paquetes tecnológicos e impulsar la diversificación productiva.

Por otra parte, en materia turística visualizamos sus potencialidades, no obstante, a la fecha estimamos la necesidad de mejorar los servicios y consolidar puntos de interés turístico. El sector ofrece oportunidades para el Darién, lo que hace a su vez necesario contar con una planificación estratégica de inversiones que garanticen los servicios de calidad y que incluyan

**Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

una revalorización de la biodiversidad como centro de las estrategias, al tiempo que tomen en consideración a las comunidades como actores clave en su desarrollo y consolidación.

En materia de transporte y logística, se aprecia la importancia de mejorar y facilitar la movilización de las personas a lo interno de la región, así como las conexiones para llegar a la Ciudad de Panamá. Consideramos estratégica la iniciativa, ya que mejoraría la capacidad de impulsar nuevas actividades económicas, así como la llegada de personas de otras regiones que repercutiría en el incremento de actividades comerciales. Otro aspecto que resaltamos en nuestra propuesta es la relativa al fortalecimiento y mejora de las estructuras para la movilización de mercancías y productos hacia la región de la zona transística, aspecto que contribuiría a fomentar la conectividad con otras regiones del país y contribuir a la generación de nexos sociales y productivos.

En el siguiente cuadro se sistematizan los sectores económicos y las estrategias a efectos de concretar las propuestas que consideramos de interés a efectos de descentralizar la producción en la región de Darién y generar al mismo tiempo potencialidades para el desarrollo territorial, entre los sectores productivos que consideramos estratégicos, se encuentran, la actividad agrícola y pesquera, sector secundario, turismo, así como transporte y logística (Ver tabla 24).

**Tabla 23 Propuestas más relevantes para la provincia de Darién.**

<b>Localización</b>	<b>Sector productivo</b>	<b>Propuestas</b>
Darién	Actividad agrícola y pesquera	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento de mecanismos de financiación que apoyen a los pequeños agricultores.</li> <li>- Acompañamiento técnico a productores orientado a la diversificación de la producción.</li> <li>- Creación de centros de acopio y mejora en la comunicación vía terrestre.</li> <li>- Apoyo a los pescadores artesanales a efectos de garantizar los modos de pesca tradicional (comercialización de productos, apoyo técnico para la creación y fortalecimiento de cooperativas de pescadores artesanales).</li> </ul>

**Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

<b>Localización</b>	<b>Sector productivo</b>	<b>Propuestas</b>
	Sector secundario	- Fomentar el asociativismo y las cooperativas de productores para la transformación de productos agroalimentarios.
	Turismo	- Necesidad de mejorar los servicios y consolidar puntos de interés turístico. - Revalorización de la biodiversidad como centro de la estrategia turística.
	Transporte y Logística	- Mejorar la calidad de la movilización de las personas en la región. - Fortalecer y mejorar las estructuras de movilización de productos de la región a la zona transitica.

**Fuente:** Elaboración propia.

### **6.3 Propuestas para una nueva gobernanza territorial: escalas intermedias, competencias municipales, asociativismo y participación ciudadana**

En el presente apartado esbozamos los aspectos más relevantes a la hora de fortalecer la escala local en Panamá, al tiempo que lo asociamos a la necesidad de generar un nuevo modelo de gobernanza territorial. Los principales elementos los podemos clasificar de la siguiente manera:

- El fortalecimiento de los niveles institucionales intermedios.
- El fortalecimiento institucional local relacionado a la actualización del marco competencial, fomento y consolidación de las asociaciones de municipios.
- Como eje transversal, la necesidad de impulsar la participación ciudadana.

### 6.3.1 La reforma del Estado y el fortalecimiento de los niveles intermedios

La redistribución del Estado y el fortalecimiento de los niveles institucionales intermedios requieren incrementar la asignación de recursos a las entidades sectoriales en las provincias, así como la instalación de capacidades de gestión lo que permitirá generar una visión territorial de la política pública. A la hora de consolidar una estrategia de descentralización en Panamá nos parece pertinente enfatizar la relevancia de aproximar el poder político a la ciudadanía por medio de la desconcentración del gobierno central y el fortalecimiento del gobierno local (Jolly, 2010). Como apunta Miguel Cuellar

*es necesario incorporar una política pública territorial para recuperar las oportunidades perdidas, normalmente cuando no consideramos la dimensión territorial presente en el tema de las políticas públicas no contamos con una visión integral, tenemos una idea parcial en términos intersectoriales y de la población a la que garantizar sus necesidades.*

Estos aspectos refuerzan la idea de incorporar la dimensión territorial en los procesos de descentralización y que en nuestra propuesta tienen un papel clave a la hora de concretar las políticas públicas asociadas a la misma, tomando en consideración las particularidades territoriales del país. Se requiere, por tanto, una visión integrada orientada a fomentar la participación política y al mismo tiempo la mejora de los mecanismos de coordinación interinstitucional.

Las propuestas orientadas a la mejora en la distribución del poder del Estado y por ende su aproximación a la ciudadanía, presentan obstáculos derivados de la cultura política centralista. Es por ello por lo que nos parece relevante la generación de opciones que faciliten la construcción de una visión compartida a partir de la realización de proyectos colectivos. La descentralización se presenta como un proceso de naturaleza política que permite incorporar y priorizar las necesidades de los territorios y organizar estrategias a partir de la primacía de las instancias locales. En estos términos, el ID 8 señala que

*para que se dé un efectivo proceso de descentralización tiene que haber un Proyecto Nacional de Desarrollo con base económica, porque sino la idea se*

*puede limitar a una mera transferencia de recursos a entidades subnacionales para que estén tranquilos. Lo que pasa es lo siguiente, ni siquiera se ha desarrollado la capacidad de los municipios de hacer proyectos. Esa cosa no es así, yo creo que, si tú le das autosuficiencia económica a los municipios, a las provincias estamos haciendo descentralización y después los otros que los puedan decidir sobre cosas, sobre cuáles son sus prioridades en infraestructura por ejemplo porque conocen su territorio, pero dentro de un Plan Nacional de Desarrollo.*

El posicionamiento del ID 8, fortalece la idea de la necesidad de asociar el proceso de descentralización a un proyecto nacional de desarrollo. Resalta la naturaleza política de la descentralización concebida más allá de una mera transferencia de recursos, sino más bien como un proceso que requiere garantizar la autosuficiencia de las entidades locales por medio del reconocimiento a los mecanismos de financiamiento que garanticen el principio de autonomía para priorizar las necesidades de los ciudadanos y por tanto, establecer los procesos para dar respuesta a las mismas.

La articulación territorial de las instituciones exhorta a una revisión, ya que las mismas no se corresponden con las nuevas demandas por servicio que hoy exige la sociedad (Moreno, 2007). En este contexto, los sistemas de gestión de las instituciones públicas se orientan a funcionar de manera aislada, olvidando la existencia de actores que realizan actividades semejantes y donde la cooperación podría ser un factor clave para la territorialización de las políticas públicas en Panamá. Como señala el ID 4,

*estamos en un sistema republicano en donde el gobierno central concentra una gran cantidad de competencias y esto realmente limita de manera aguda la posibilidad de que las entidades locales puedan desenvolverse. Porque ellas, podrían articular con las agencias del gobierno acciones de beneficio local. Pero lo que ocurre es que las instancias de gobierno central con presencia en la provincia no tienen la capacidad de decidir y resulta que las decisiones siempre provienen de entidades superiores. Esto es una situación que la ley de descentralización puede ayudar a mejorar, dándole esa capacidad que tienen las entidades locales siempre y cuando por supuesto se*

*le dé el apoyo económico y suministre fuentes de ingreso que ellos puedan asumir.*

Por tanto, consideramos que uno de los retos a superar en lo concerniente al marco competencial es el carácter centralista del Estado, aspecto que ha limitado las competencias de las entidades locales. A su vez, esta situación ha generado un debilitamiento de las estructuras intermedias de administración, sobre todo en el ámbito provincial, que se materializa en una falta de coordinación de las instancias gubernamentales sectoriales en la provincia. Es por ello, que visualizamos las reformas normativas en materia de descentralización como una oportunidad para fortalecer desde lo local el papel de las instituciones, cuestión que requiere un nuevo marco normativo competencial, acompañado de mecanismos de gestión financiera y transferencia de recursos en función de las particularidades territoriales.

Por otra parte, la redistribución del Estado implica una reconfiguración de éste, siendo uno de los aspectos a tener en cuenta, si el progresivo traspaso de transferencias de funciones, recursos y poder desde el nivel central de gobierno, debe realizarse hacia el nivel local, o debería contemplarse la posibilidad de fortalecer otro nivel intermedio.

En Panamá se reconocen dos niveles de gobierno, el central y local, definiendo en el artículo 229 de la Constitución que el municipio es la organización autónoma de la comunidad establecida en el distrito (Constitución, 1972). A la fecha no han existido gobiernos subnacionales propios de Estados regionales o autónomos. Los interrogantes que planteamos en el marco del apartado son: ¿Es viable la configuración de un nuevo nivel de gobierno en el país? ¿La distribución de poder hacia el nuevo nivel de gobierno, mejoraría la producción y prestación de bienes y servicios, así como el ejercicio democrático del poder?

La provincia es la estructura supra regional, integrada por los distritos. Su organización político institucional, se divide en dos instancias; la ejecutiva administrativa, liderada por un gobernador de libre nombramiento y remoción por el presidente de la República y un Consejo Provincial de Coordinación, conformado por las instituciones sectoriales con presencia en la región, los representantes de corregimiento y los alcaldes. Sin embargo, las iniciativas de descentralización a la fecha nunca se han orientado hacia las provincias, dado que el elemento

fundamental de la autonomía propio de los entes descentralizados se encuentra ausente, así como de representatividad y legitimidad derivada de la elección por el voto libre y democrático de sus gobernados. La actual organización territorial del Estado en Panamá se divide en diez provincias, cinco comarcas indígenas, setenta y ocho municipios y seiscientos setenta y un corregimientos, aspecto que dificultaría la creación de nuevos niveles de gobierno en las provincias en un territorio de 75.517 km<sup>2</sup>. Partimos de la premisa, por tanto, de las limitaciones de considerar un nivel de gobierno intermedio en Panamá para responder a la consolidación de la dinámica de descentralización en el país.

La incorporación de un nuevo nivel de gobierno en la organización del Estado no es un tema en la agenda de los diversos sectores de la sociedad. Además, el fraccionamiento territorial del poder del Estado en tres niveles en un país de dimensiones territoriales pequeñas es poco factible, dado que las competencias jurisdiccionales (normativas) del nivel intermedio no podrían variar en mucho con las otorgadas a los municipios.

En términos del ID 20,

*incorporar un nuevo nivel de gobierno agregaría más distorsión a todo el proceso político, primero porque las provincias no tienen personería jurídica, el rol político del gobernador es representar al gobierno central. En caso de convertirse en un representante de los ciudadanos de la provincia debería tener algún sostén, tareas que cumplir diferentes de las que lleva a cabo el gobierno central, disponer de un presupuesto para ejecutar esas tareas y se abrirían nuevos espacios de conflictividad política sobre la base de las identidades provinciales (...).*

Por todo ello, la creación de un nuevo ente territorial en un país con una pequeña extensión, que cuenta con una concentración de la población en el área metropolitana y que muestra un alto nivel de disparidad territorial, no parece plausible. Por otra parte, la designación presidencial del gobernador limita la representatividad de este. No obstante, eso no significa que no se deba abordar una reforma de la administración que descongestione las funciones desde el gobierno central a un nivel intermedio. A nuestro entender, una forma realista de avanzar en esta desconcentración es fortaleciendo las unidades sectoriales de los ministerios

## **Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

en las provincias, a través de un incremento presupuestario y la incorporación de mecanismos de seguimiento y apoyo técnico a las entidades locales para impulsar iniciativas de ámbito territorial. Entendemos, por tanto, la relevancia del fortalecimiento de las entidades intermedias desde un punto de vista técnico y presupuestario. Esta estrategia es complementaria con el fortalecimiento del gobierno local como escala de representación política para la generación de políticas públicas locales, aspecto que tratamos a continuación.

Entre los elementos que contribuyen en ocasiones a limitar las opciones para la conformación de unidades descentralizadas capaces de gestionar recursos y competencias destacamos, en primer lugar, el nivel central. Éste administra aproximadamente el 95% del total de ingresos públicos (Contraloría General de la República, 2019), siendo el principal recaudador de estos y financiador de los gobiernos locales. En segundo lugar, la falta de una voluntad sociocultural o política para limitar la concentración de recursos y competencias.

En este sentido, el ID 18 resalta como asignatura pendiente

*el proceso de llevar las políticas públicas a las provincias, regiones incorporando de manera más activa a los alcaldes, por otra parte, existen situaciones que limitan la transferencia de recursos en ocasiones por falta de capacidades técnicas para su ejecución y en otras por situaciones de corrupción que limitan la capacidad de focalizar recursos en los territorios. La falta de cultura, de equipo técnico es un problema, hasta ahora no ha habido forma de avanzar para ciertos gobernadores, incluso a pesar de la aprobación de la Ley de descentralización. Es una descentralización de recursos no de competencias. Porque no se entiende la posibilidad de empoderamiento como fórmula de potenciar el desarrollo.*

Nos encontramos ante la necesidad de fortalecer la figura de los alcaldes con una visión más estratégica sobre el territorio, gerencial y articuladora de mecanismos de gestión participativos. Consideramos importante fortalecer las capacidades institucionales locales para instalar competencias técnicas que permitan dar respuesta a las demandas de la ciudadanía y garanticen un servicio público transparente. La corrupción sigue siendo hoy día un limitante para consolidar iniciativas locales en el contexto de la reforma normativa de



descentralización, sobre todo por aspectos asociados a la percepción de la ciudadanía en cuanto a la ejecución de los fondos destinados a la misma.

La perspectiva centralizadora del Estado en Panamá, que se refleja por la actual coyuntura de los gobiernos locales, hace que el interés político y las condiciones para profundizar en la descentralización en el país hacia el nivel local, sea débil y hacia los niveles intermedios inexistente. Esta situación condiciona de partida las reformas normativas que se han dado a partir de la entrada en vigor de la ley de descentralización<sup>1</sup>, debido a que cualquier propuesta de descentralización se articula a partir de niveles territoriales fuertes.

En este contexto, sería de interés iniciar la desconcentración del nivel central de gobierno hacia espacios territoriales que vayan más allá de los municipios, propuesta que pasa por dotar de mayores recursos a las entidades sectoriales de los ministerios en las provincias. A efectos de aproximar el gobierno central a las necesidades de cada región, nos parece estratégico el papel que debería ocupar la Dirección de Planificación Regional del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como entidad orientadora de la inversión pública entre las instancias locales, los planes provinciales y nacionales (Sepúlveda, 2012). Esta propuesta requiere fortalecer las instancias de planificación regional del MEF para generar una mayor complementariedad e integración de las inversiones que se llevan a cabo por los diferentes niveles de administración.

La desconcentración del nivel central se presenta como una alternativa para mejorar la coordinación de los diferentes niveles de organización política que sería complementada a nivel local por dos elementos: un nuevo marco de competencias y funciones de los gobiernos locales y las iniciativas asociativas.

Como apunta el ID 22,

*la división política del país no me parece una división ni funcional ni real, trato de explicar. No es funcional porque hemos creado la figura de provincias donde a fuerza deberíamos de garantizar que estén presentes las instituciones del Gobierno Central insisto esto es un país unitario, a*

---

Ley 37 de 29 de junio de 2009, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.

*continuación de esto uno tenía la esperanza que hubiéramos llegado hasta aquí, pero hace poco creamos una décima provincia. Ahora tienen su provincia las cosas siguen exactamente igual, las municipalidades, con ese otro nivel de Gobierno. No hay Gobierno intermedio, la provincia es un nivel de representación, el problema con los municipios pasa algo parecido, también hemos creado municipios que no son funcionales, ni reales (...).*

Retomando las consideraciones del ID 22, es importante garantizar la presencia institucional de las entidades sectoriales en las provincias con capacidades técnicas y de respuesta a las necesidades de la población. El incremento del número de provincias y corregimientos en el país responde a la necesidad de llevar a cabo reformas en las administraciones en función de los intereses partidistas, sin responder por tanto a una cuestión de gestión en materia de políticas públicas. En última instancia el entrevistado alude a uno de los aspectos que consideramos determinante en Panamá a la hora de impulsar modelos de gestión territorial que tiendan a reducir el número de divisiones político-administrativas y por el contrario impulsar iniciativas asociativas en territorios con características similares.

### **6.3.2 Reestructuración del gobierno local: marco competencial y asociativismo**

En Panamá, la mayor parte de las competencias, funciones y servicios o bien simplemente no son ejercidas en la práctica por las instancias del gobierno municipal, o son asignadas por las leyes sectoriales del gobierno central. Esta situación lleva a un solapamiento de competencias entre ambos niveles de Gobierno que en la gran parte de los casos, se resuelve a favor de la entidad central, amparándose en la insuficiencia de medios económicos y capacidad técnica de los municipios para su ejercicio (Barrena, 2006).

La descentralización implica la transferencia de competencias al ente descentralizado (municipio). El mismo debe estar acompañado de una estrategia de autonomía financiera para garantizar la posibilidad de contar con los recursos necesarios para la ejecución de las nuevas funciones atribuidas.

## **Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

La falta de suficiencia económica de los gobiernos locales condiciona de manera directa la ejecución del marco competencial. Esta situación lleva al gobierno central a asumir las actividades asignadas a los municipios desplazando el papel gubernativo de las municipalidades. Por todo ello, nos encontramos en ocasiones con reticencias a la hora de asignar competencias a los municipios en Panamá con el pretexto de la falta de capacidades locales instaladas, cuando realmente lo que se requiere son recursos y competencias claramente delimitadas para garantizar la prestación de servicios de calidad.

En este sentido, nos parece importante fortalecer a las municipalidades en su condición de nivel de gobierno con la autoridad y autonomía necesaria para garantizar el interés común. Situación que en el caso de Panamá requiere una revisión y actualización del marco competencial de los municipios de manera escalonada y progresiva para adecuar el mismo a la consolidación de la autonomía municipal.

Esta alternativa dotará a los gobiernos locales de un mayor protagonismo en los espacios territoriales, aspecto que implicará incrementar el carácter vinculante de su toma de decisiones. La propuesta permitiría redimensionar el papel de las municipalidades en aquellos ámbitos competenciales ejercidos exclusivamente desde el nivel central y que requieren progresivamente la implicación de los entes locales. Por todo ello, es necesario dotar de un mayor protagonismo a los gobiernos locales en lo referente al ámbito competencial. Este contexto permitiría a los mismos incrementar su protagonismo en la elaboración y puesta en marcha de las estrategias de desarrollo territorial.

Por otra parte, la nueva gestión territorial en Panamá requiere impulsar y consolidar la descentralización del Estado en sus diversas modalidades organizativas. En esta coyuntura las asociaciones de municipios se presentan como un instrumento a la hora de hacer efectiva la ciudadanía, el desarrollo económico local y la gestión sostenible de los recursos públicos (Molina, 2011).

A través de mecanismos asociativos los gobiernos locales se posicionarían en mejores condiciones para la interlocución con los entes desconcentrados del nivel central, lo que generaría una mayor interlocución entre los mismos. En nuestra propuesta la territorialización de las estrategias implica una mayor interacción entre los niveles de

gobierno central y local, lo que permitiría acercar la acción estatal a las necesidades y características de los territorios.

Como plantea el ID 25, Panamá,

*Panamá es un país con territorios muy desfavorecidos porque están desconectados de la senda del crecimiento económico, creo que es una oportunidad perdida porque los territorios en el país están llenos de capital en todos los sentidos, capital económico, capital cultura y capital humano. En sentido amplio de saberes y de tecnología adaptativa particular muy rica que podrían aportar el desarrollo humano y económico de Panamá de una manera clave. Se aprecia una desconexión entre los territorios, condicionados por una especie de asistencialismo y una política miope. El crecimiento, el futuro de Panamá está en promover la articulación territorial, esto también es una bomba de relojería, como ha pasado en otros países.*

En este sentido, cobra relevancia las potencialidades derivadas de la diversidad del capital social de los territorios del país y la necesidad de impulsar mecanismos de articulación territorial a efectos de fomentar el papel de los territorios a la hora de aprovechar sus potencialidades. Como hemos venido planteando en los diferentes apartados, cabe destacar la idea de la necesidad de promover una articulación como estrategia para generar una mayor integración territorial.

El desarrollo territorial incorpora un elemento clave en cuanto al papel de los territorios como generadores de crecimiento económico, creación de empleos, mejora de ingresos y calidad de vida de sus habitantes a través del diálogo entre los actores territoriales, lo que implica la consecución de una mayor cohesión social.

En este contexto, es importante vincular las asociaciones de municipios con la promoción y la articulación del desarrollo económico en el marco de la planificación territorial. Esta perspectiva implica una complementariedad con las visiones municipales, mediante las potencialidades, vocaciones, fortalecimiento de ventajas competitivas y comparativas que permitan generar espacios institucionalizados de concertación. Esta diversificación de visiones permitirá concretar estrategias comunes y la posibilidad de priorizar las iniciativas

## **Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

en función de las particularidades de los territorios, lo que implica una territorialización de las políticas públicas a partir de una visión compartida que se gestiona a través de las asociaciones.

Las experiencias en materia asociativa en el país han demostrado la necesidad de formular políticas de fomento y fortalecimiento asociativo, a través de incentivos y apoyos específicos orientados a promover nuevas iniciativas de desarrollo territorial. La actual coyuntura es propicia precisamente para aunar esfuerzos a la hora de ejecutar los fondos de descentralización de forma mancomunada y garantizar una mayor sostenibilidad de las iniciativas e impacto territorial.

Una de las dificultades más recurrentes de las asociaciones de municipios en el país se ha caracterizado por las limitaciones de su sostenibilidad financiera, aspecto que incide en la debilidad de sus estructuras técnicas, así como las limitaciones para asegurar una gestión efectiva. En lo concerniente a las limitaciones de gestión, como señala el ID 13,

*existen altos niveles de improvisación que si no hay instrumentos de planificación es difícil trabajar de forma asociativa. Eso requiere que las autoridades tendrían que ponerse de acuerdo del trabajo que van a realizar, como lo van a financiar. Teniendo en consideración el número y tipología de municipios pequeños con características similares, el asociativismo municipal sería una opción para considerar y fomentar.*

Desde su amplia experiencia en la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA) el ID 13 nos viene a mencionar la importancia de instalar capacidades técnicas en los municipios orientadas a la gestión asociativa y la necesidad por tanto de trabajar de manera mancomunada entre las autoridades locales. Desde esta perspectiva, el asociativismo municipal es una estrategia clave para potenciar el papel de las entidades locales, sobre todo en Panamá ya que la tipología de los municipios permite concretar estrategias compartidas ante los retos comunes.

En la tabla 25 se sintetizan las fortalezas y debilidades del asociativismo municipal en Panamá. Entre las fortalezas destacamos la referencia en la ley de descentralización de las asociaciones de municipios, la relevancia de éstas para generar economías de escala para la

**Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

prestación de servicios públicos en el país. En cuanto a las debilidades, los espacios asociativos locales como instrumentos coyunturales para los cargos de representación política condicionando las estrategias asociativas a las campañas electorales, para el acceso a un cargo de elección popular o la reelección de este. Por otra parte, las limitaciones derivadas de la falta de mecanismos para la financiación de las iniciativas asociativas locales condicionan la capacidad de contar con equipos técnicos fortalecidos, así como su estabilidad. Y por último, la falta de una cultura pública local para trabajar de forma asociativa.

**Tabla 24 Fortalezas y debilidades de las asociaciones de municipios de Panamá.**

Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las mancomunidades en la ley de descentralización.</li> <li>• Posibilidad de generar mecanismos de gestión pública para mejorar los servicios públicos.</li> <li>• Garantizar economías de escala para los municipios.</li> <li>• Gozan del pleno reconocimiento de las instancias del gobierno.</li> <li>• Carácter permanente.</li> </ul>
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las asociaciones se consideran instrumentos coyunturales para los cargos de representación política.</li> <li>• Falta de instrumentos para garantizar la financiación de las estructuras técnicas de las asociaciones.</li> <li>• Falta de una cultura de pública local para trabajar de forma asociativa.</li> <li>• Excesiva atomización de las entidades locales, lo que dificulta en ocasiones impulsar iniciativas asociativas.</li> <li>• Debilidad financiera de los municipios para garantizar la sostenibilidad de las estructuras técnicas.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

La ampliación competencial de los gobiernos locales, a través de las iniciativas asociativas, permitiría fortalecer lo local como poder complementario para la gestión de los intereses de los actores territoriales, impulsando de esta manera el carácter democrático de sus órganos de gobierno y administración.

Consideramos necesario que los municipios, de forma individual o colectiva, comiencen a construir una agenda territorial para dotar a las entidades locales de un papel planificador, promotor del desarrollo local para mejorar el perfil competencial en las áreas de mayor interés de la población. Es por ello, que sugerimos la puesta en común de esfuerzos, recursos y capacidades desde el asociativismo como una estrategia necesaria para fortalecer las iniciativas de desarrollo territorial en el país.

### **6.3.3 Participación ciudadana**

En nuestra propuesta se establece la importancia de impulsar, generar y consolidar la participación como un elemento transversal en el ámbito local, dada la incidencia que tiene la misma a la hora de involucrar a los ciudadanos en las políticas públicas locales.

La participación es clave en la dinámica de fortalecimiento de los gobiernos locales para aproximar las relaciones entre gobernados y gobernantes. La misma permite articular desde el nivel local un mejor uso de los recursos, por lo que no es un valor contrapuesto a la eficiencia dado que el involucramiento ciudadano genera aprendizajes que relacionan a la ciudadanía con los asuntos públicos.

El ámbito local facilita una gobernanza ciudadana por la cercanía, inmediatez y concurrencia de intereses comunes entre la comunidad y sus gobernantes. Se requiere un cambio de cultura política para promover el compromiso en la esfera pública, así como la formulación de políticas orientadas al empoderamiento de los ciudadanos. En este contexto, los avances logrados en materia de descentralización en Panamá requieren fortalecer la participación. En el capítulo XVI de la ley de descentralización (Ley 32 de 2009 y Ley 66 de 2015) en su artículo 75 se define como, *la acción consciente, deliberada, inclusiva y organizada de la comunidad con la finalidad de incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en la auditoría social, procurando de esta manera contribuir a un mejor desempeño de la gestión pública.*

Desde nuestra perspectiva concedemos al gobierno local un papel articulador para planificar y coordinar acciones que fomenten la participación. El actual proceso de descentralización en marcha es una coyuntura importante para la construcción de ciudadanía. Se hace necesario

abrir espacios e instrumentos institucionales, a través de los cuales los municipios y las entidades asociativas municipales coadyuven a promover la ciudadanía. Por tanto, concebimos el municipio como un espacio preferencial de la práctica democrática y el ejercicio de obligaciones y derechos.

La construcción de capital social territorial se estima como estratégico para impulsar dinámicas de gobernanza en los diferentes territorios del país. En el caso de Panamá, los sectores estratégicos en las iniciativas de territorialización de políticas públicas están relacionados con el sector educativo, ambiental, asociaciones de productores, asociaciones de vecinos, asociaciones de pequeñas y medianas empresas. Estas asociaciones se deben incorporar a las dinámicas de la formulación de las políticas públicas locales.

En estos términos, como apunta el ID 15:

*la construcción de capital social requiere generaciones, en el caso de Panamá es necesario contar con una mayor seguridad ante la justicia ya que su falta limita la posibilidad de generar condiciones para impulsar procesos de construcción de capital social. Es cierto que Panamá está conectado, pero falta una mayor conexión con el interior del país. Se requiere fomentar esa conexión entre actores territoriales.*

El impulso de las iniciativas comunitarias es trascendental en el desarrollo de las políticas públicas locales. La estrategia de incluir a los distintos agentes comunitarios da un sentido de pertenencia que facilita la incorporación de los actores en las decisiones y facilita el seguimiento de los ciudadanos en la formulación de la política pública local.

La incipiente experiencia de descentralización en Panamá ha permitido institucionalizar la participación. Al mismo tiempo, se están dando un incremento de demandas para generar espacios públicos en los que se presenten los proyectos de las autoridades locales y se tenga en cuenta los posicionamientos de los diferentes actores que intervienen en un territorio, fenómeno que a la fecha no se daba y que como resultado de los avances en la descentralización se han iniciado a incorporar al que hacer de las autoridades locales. De manera complementaria, existen instrumentos que se impulsan en función de la temática



**Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

particular que abordamos y que pueden ser espacios para la interacción social y generación de capital social en los territorios.

En la tabla 26 hemos sistematizado información relativa a los instrumentos existentes en el ámbito normativo panameño que están relacionados con la gobernanza y los municipios, así como instituciones sectoriales que coordinan sus intervenciones con las instancias locales y que desarrollan instrumentos específicos. En este sentido, podemos destacar la diversidad de mecanismos reflejados en la última ley de descentralización en Panamá aprobada en el año 2015. Esta situación implica una oportunidad para fortalecer las iniciativas de consulta ciudadana en la priorización de las necesidades en los territorios, así como la posibilidad de incorporar nuevos mecanismos a lo largo de la ejecución de las políticas públicas locales como instrumento para generar inclusión y sostenibilidad a las iniciativas locales.

**Tabla 25 Instrumentos para promover la participación ciudadana en Panamá**

<b>Instrumento</b>	<b>Ley</b>	<b>Instituciones</b>
Juntas Comunales  Juntas Locales	105 de 1973	Municipios
Consejo Nacional y Direcciones Provinciales y Municipales.	Ley 32 de 1982	Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) para casos de desastres.
Comités de Educación  Asociaciones de Padres de Familia  Comunidades educativas.	Ley 47 de 1946, modificada por la ley 34 de 1995.	Ministerio de Educación (MEDUCA)
Comités de Salud	Decreto de Gabinete No.401 de 1970.  Decreto Ejecutivo 389 de 1997.	Ministerio de Salud (MINSAL)

**Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

<b>Instrumento</b>	<b>Ley</b>	<b>Instituciones</b>
Juntas Municipales de Aseo	Ley 30 de 6 de agosto de 1997. Por la cual se establece la semana nacional de la limpieza y del aseo.	Municipios
Juntas Administradoras de Acueducto Rurales (JAARS)	Ley 2 de 1998.	Ministerio de Salud (MINSA), Instituto de aguas y alcantarillados nacionales (IDAAN), Ente Regulador de los Servicios Públicos.
Comisiones Consultivas provinciales y distritales.  Evaluación en los estudios de impacto ambiental  Comités de Cuencas Hidrográficas	Ley 41 de 1998	Ministerio de Ambiente (Mi Ambiente)
Plebiscito	Ley 66 de 29 de octubre de 2015.	Municipios
Referéndum	Ley 66 de 29 de octubre de 2015.	Municipios
Audiencia pública	Ley 66 de 29 de octubre de 2015.	Municipios
Auditoria social	Ley 66 de 29 de octubre de 2015.	Municipios
Presupuestos participativos	Ley 66 de 29 de octubre de 2015.	Municipios
Cabildos abiertos	Ley 66 de 29 de octubre de 2015.	Municipios
Iniciativa popular	Ley 66 de 29 de octubre de 2015.	Municipios
Consulta ciudadana	Ley 66 de 29 de octubre de 2015.	Municipios

**Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

<b>Instrumento</b>	<b>Ley</b>	<b>Instituciones</b>
Consejo consultivo	Ley 66 de 29 de octubre de 2015.	Municipios
Colaboración ciudadana	Ley 66 de 29 de octubre de 2015.	Municipios
Congresos comarcales en las comarcas	Ley 66 de 29 de octubre de 2015.	Municipios

**Fuente:** Elaboración propia.

En las últimas modificaciones normativas a la Ley de descentralización, precisamente, se incorporaron una serie de mecanismos de acción ciudadana para garantizar el acceso a la información y la posibilidad de dar seguimiento al avance de las iniciativas que se están desarrollando por parte de las municipalidades. Esta perspectiva posibilita facilitar la información a la ciudadanía y en la toma de decisión de los fondos transferidos a las entidades locales haciendo partícipe a la misma. Ampliar la base social en los territorios requiere de la interacción de los sectores involucrados e influyentes que son los que determinan el ritmo del desarrollo e impactan en el territorio que lo ocupan.

Si bien es cierta la existencia de mecanismos de participación ciudadana en las diferentes normativas en Panamá, e incluso en la propia Ley de descentralización, existe la necesidad de ahondar, mejorar y dotar de mecanismos que consoliden una participación real de los sectores sociales con presencia en los territorios. Lo importante es garantizar una participación entendida como algo más que una cuestión “de jure”, por el contrario, debe implicar una participación real. En este sentido, el ID 19, afirma que

*tal cual está en la normativa es una participación muy controlada que de alguna manera da pie a que el funcionario o la institución por el hecho de cumplir con lo que establece la normativa se limita a ella y la transforma realmente en un acto muy simple, poco profundo y que realmente a mi juicio es poco participativo.(...) Nosotros en la experiencia de la anterior administración de la alcaldía del distrito capital rompimos ese paradigma, si hicimos talleres, los hicimos desde el primer momento, desde el pre*

*diagnostico hasta el final de la propuesta, una participación donde las personas no solamente participan y firman una lista. Sino también participan en una construcción del instrumento, a los ciudadanos también hay que facilitarles instrumentos para participar. El rol de la entidad local también es orientar al ciudadano para que desde el punto de vista científico pueda tomar decisiones que lo conduzcan a una participación constructiva y no a una que no lo sea de seas forma.*

El nuevo rumbo para consolidar la descentralización implica la necesidad de articular estrategias que incorporen un componente de formación y sensibilización orientada a consolidar y fortalecer los instrumentos normativos para garantizar la representatividad de los actores en los diferentes territorios.

#### **6.4 Autonomía financiera de las administraciones subnacionales**

En este apartado planteamos la necesidad de una reforma fiscal que garantice un incremento de la transferencia de recursos a los municipios. Para ello, se requiere dotar a las entidades locales de una mayor autonomía tributaria que contemple una actualización de los tributos municipales. Al mismo tiempo, creemos necesaria la simplificación de los impuestos, específicamente en las actividades económicas a efectos de mejorar la eficiencia del cobro y reducir la evasión. Estas medidas deberían complementarse con la transferencia a los municipios del cobro de tasas para actividades con un componente territorial como son las tasas de hospedaje y de valorización.

En el caso de la reducción de las brechas verticales, estimamos pertinente transferir la competencia de la gestión del cobro del IBI a los municipios, así como garantizar la transferencia efectiva de un porcentaje del PIB a los mismos. Desde nuestra perspectiva, sería conveniente unificar las diferentes transferencias en el municipio en detrimento de los corregimientos para mejorar la focalización de la inversión, así como establecer indicadores

para llevar a cabo las mismas y reducir por tanto los márgenes de discrecionalidad, tomando en consideración, la población, el nivel de pobreza multidimensional y el esfuerzo fiscal.

En lo referente a las transferencias horizontales, a efectos de favorecer la equidad en el acceso y calidad de los servicios prestados por el Estado y conscientes de la disparidad de oportunidades para acceder a los servicios públicos en los diferentes municipios del país, proponemos la creación de un Fondo de Compensación Regional (FCR). A partir del análisis de los FCR's existentes en la región que han sido mencionados en el capítulo anterior, hemos identificado tres aspectos a considerar a la hora de proponer un Fondo de estas características adaptado a las particularidades de Panamá. En primer lugar, un componente para el financiamiento de la generación y el fortalecimiento del sector productivo territorial; en segundo lugar, un componente de financiamiento institucional priorizando iniciativas mancomunadas; y por último, la necesidad de establecer indicadores para adecuar las transferencias a criterios de asignación de recursos que garanticen un acceso equitativo a los servicios públicos.

La descentralización fiscal es un tema pendiente de abordar. Desde la perspectiva del enfoque del desarrollo territorial cobra preeminencia la necesidad que los niveles de administración subnacionales cuenten con recursos financieros propios. En apartados anteriores, pudimos observar que Panamá cuenta con los menores niveles de participación de los gobiernos municipales en relación con el nivel de ingresos y de gasto (Porto et al., 2017). Se aprecia un desbalance fiscal vertical (entre diferentes niveles de gobierno) y también horizontal (entre las unidades de gobierno del mismo nivel).

La posibilidad de fortalecer los recursos propios de las entidades locales permitiría contar con un espacio fiscal sostenible para mejorar la posición de bienes y servicios públicos sin aumentar las transferencias del gobierno central.

#### **6.4.1 Propuestas para la transferencia de más impuestos a los gobiernos locales**

El sistema tributario nacional prevé la existencia de impuestos directos e indirectos. Entre los impuestos directos están el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre la propiedad y el patrimonio. Entre estos últimos está considerado el IBI, que es aplicado a propiedades que

están ubicadas en un territorio concreto, en el que existe un gobierno local. En el caso de Panamá, el cobro del impuesto de bienes inmuebles corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, aspecto que limita la autonomía municipal ya que entendemos que la gestión del cobro del IBI es un tributo de naturaleza municipal (territorial). La transferencia de los recursos de dicho impuesto a los municipios se inició en 2017, a partir de la aprobación de la ley de descentralización en el año 2016 (Vergara, 2018).

El régimen impositivo nacional incluye tributos nacionales que deberían de ser municipales como los referidos a la tasa de hospedaje y tasa de valorización. La tasa de hospedaje ingresa al Tesoro Nacional a través de la Autoridad de Turismo. Sin embargo, las condiciones, su desarrollo, los recursos naturales y humanos que la promueven y favorecen, son un valor que procede de los territorios, faltando por tanto un mecanismo redistributivo que facilite un beneficio para las municipalidades y sus comunidades.

En cuanto a la tasa de valorización, se paga al Ministerio de Obras Públicas (MOP) por la infraestructura que se construye y la mejora a las condiciones de las propiedades. Sin embargo, siendo el ordenamiento territorial una función de los municipios reconocidos en la Constitución bien podría esta tasa facilitar ingresos al municipio para el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura pública de los distritos.

Al margen de la devolución de impuestos a las entidades territoriales, se requiere iniciar una simplificación tributaria de los mismos, en especial en el impuesto sobre actividades económicas para generar una mayor eficiencia en el cobro y minimizar la evasión. Uno de los aspectos clave en materia tributaria es considerar la necesidad de que los impuestos que cobra el gobierno central permitan sistemas de coparticipación que coadyuven a la generación de ingresos corrientes hacia los municipios.

#### **6.4.2 Las transferencias para reducir la brecha vertical**

En el presente apartado consideramos algunas medidas para mejorar las transferencias de la administración central a las entidades locales. La entrada en vigor de la ley de descentralización en Panamá, a partir del 1 de enero de 2016, ha significado un punto de inflexión en cuanto a la transferencia de recursos a las entidades locales. Hasta esa fecha los únicos mecanismos para canalizar recursos por parte de los municipios eran por medio del

subsidio gubernamental y los fondos de programas nacionales, haciendo alusión a la ejecución de programas y obras por parte de las entidades ministeriales en las jurisdicciones municipales (Fundación DEMUCA, 2012).

En lo referente a la transferencia a las entidades locales cabe destacar la del monto del IBI (IBI) recaudado por el Ministerio de Economía (MEF) en cada una de las entidades locales, lo que implica que se transfiere la suma recaudada pero no la competencia para tributar por parte de las entidades locales, siendo a nuestro entender una competencia a transferir a las mismas dada su vinculación territorial.

Por otra parte, consideramos la necesidad de incrementar el monto de las transferencias del gobierno central a las entidades locales en Panamá, estableciendo por ejemplo un porcentaje del PIB del 3%. Esta cifra representaría un incremento respecto al 1,2% actual, aproximando a Panamá a los países de la región con mayores niveles de transferencia a los gobiernos locales entre los que destacan, Salvador, Guatemala y Nicaragua (Porto et al., 2017). Esta asignación dotaría de una mayor garantía y continuidad a las reformas de descentralización emprendidas por la actual administración sobre todo en materia de financiación a las entidades locales. Al mismo tiempo, se hace necesario definir criterios para la asignación de recursos, a efectos de generar un mayor acceso a los bienes públicos con equidad en los diferentes municipios. Uno de los aspectos que caracterizan a Panamá en lo relativo a la distribución de transferencias a entidades locales es la falta de normativa que defina criterios y procedimientos objetivos de distribución de fondos estatales a los gobiernos locales (Fundación DEMUCA, 2008). Desde nuestra perspectiva, consideramos que para definir las transferencias a las entidades locales se deben incorporar criterios como la población, nivel de pobreza y el esfuerzo fiscal.

Dada la debilidad financiera en la que se encuentran inmersos los municipios en Panamá, se ha venido subsidiando a un significativo número de entidades locales para solventar los gastos de funcionamiento y administración. Estos municipios se definen como subsidiados y representan un total de 46 de los 77 municipios del país, es decir, el 60 %. Esta transferencia tampoco cuenta con criterios en la asignación de recursos, aspecto que sitúa a las entidades locales ante posibles discrecionalidades a la hora de recibir asignaciones presupuestarias.

## **Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

Consideramos la prioridad de establecer criterios de asignación de fondos a las entidades locales en Panamá. Reflejo de esta situación se dan escenarios como el que observamos en la asignación de fondos a través del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales, ya que a través de este, se asigna a los municipios y juntas comunales un monto de 110.000,00 dólares, sin tener en consideración ningún criterio de asignación (Gaceta Oficial N° 28393-B, 2017), estableciéndose el 70% del monto para inversión y el 30% para funcionamiento.

En estos términos, el ID 21 sugiere

*la existencia de un marco constitucional a partir de las reformas en materia de descentralización iniciadas en el año 2004, en las que participó activamente. No obstante, es importante resaltar la necesidad de incorporar aspectos a la hora de concretar las transferencias en los presupuestos generales en función de la territorialidad, las necesidades que puedan presentar los municipios y también la población. Actualmente no se toman en consideración estos criterios que serían clave para articular nuevos equilibrios territoriales con la participación de las municipalidades.*

A nuestro entender, entre los criterios que deberían tenerse en cuenta, destacarían, el número de habitantes, niveles de pobreza, densidad de población y esfuerzo fiscal del municipio, así como aquellos que prioricen el asociativismo.

Un elemento distorsionador de las transferencias a las entidades locales en Panamá es que los fondos se asignan al alcalde y a las juntas comunales, lo que implica que las municipalidades no son el único ente exclusivo para la distribución y ejecución de proyectos en los territorios. Los representantes de corregimiento negocian y actúan de forma independiente ante los entes directivos de los programas nacionales como autoridades de las Juntas Comunales, situación que limita y condiciona la posibilidad de contar con una visión territorial de la inversión pública. Es por ello por lo que en nuestra propuesta se contempla la necesidad de conceder un papel más relevante a la figura del alcalde en detrimento de los representantes de corregimiento para propiciar un mayor diálogo con proyección territorial de la inversión pública local. Incluso la posibilidad de priorizar transferencias a las entidades



locales que planifiquen sus inversiones conjuntamente en varios corregimientos del distrito, así como transferencias que lleven a cabo inversiones públicas mancomunadas entre dos o más municipios.

Las regalías se asocian a la presencia de minerales en las diferentes entidades territoriales. Por lo tanto, la distribución de estos recursos no contempla criterios de igualdad sino que manifiestan un patrón de localización geográfico. Las actividades mineras se concentran en las provincias de Coclé y Colón, lo que implicaría una concentración de las regalías en ambas provincias en detrimento de aquellas que no cuentan con actividades de extracción minera. Para evitar este tipo de situaciones, consideramos de interés la posibilidad de transferir recursos adicionales en el medio plazo para hacer frente a las inequidades del país.

El análisis de la normativa panameña en materia de tributación local relacionada con la extracción minera (Gaceta Oficial 27007-D, 2012), nos ha permitido contemplar la posibilidad de recibir por parte de los municipios en los que se lleva a cabo la actividad, así como los municipios aledaños, transferencias del 20% del monto cobrado en materia tributaria por el Estado. La normativa establece que dichos recursos deben destinarse a financiar programas de desarrollo en áreas de educación, salud y proyectos de inversión socio ambiental. Las primeras experiencias previas a la extracción de minerales en la zona de costa abajo de Colón han demostrado la necesidad de fijar controles y una fiscalización de los fondos provenientes del pago de tributos de la minería, dada la falta de transparencia en su destino y el uso discrecional por parte de las autoridades locales. Esto hace necesario una vez más medidas para favorecer la participación de la ciudadanía en la planificación territorial y establecer la auditoría fiscal.

En el contexto de las medidas para la generación de una reducción de la brecha fiscal, consideramos relevante el papel de las inversiones sectoriales, sobre todo desde el punto de vista de la complementariedad de las inversiones del gobierno nacional para impulsar una regionalización de las inversiones públicas. Se pretende con ello establecer porcentajes de participación regional, concentrando inversiones en regiones con un mayor atraso relativo (Wiesner, 2003).

En este sentido, cobra preeminencia, la necesidad de impulsar una estrategia sectoterritorial de las inversiones (Jolly, 2010), permitiendo orientar inversiones sectoriales hacia los territorios para generar una mayor integración territorial (social, política y económica). Destacamos dos iniciativas actualmente en marcha que se aproximan a la sectoterritorialización de las inversiones: las inversiones para la mejora de las condiciones de vida en la Comarca Ngäbe Buglé para el quinquenio 2015-2019 por un monto de 335 millones de dólares (MEF, 2018); y el proyecto de renovación urbana de Colón. Cada una de estas iniciativas orientando las inversiones sectoriales en zonas del país que requieren atención específica para generar condiciones que favorezcan una mayor integración territorial.

### **6.4.3 Propuestas para la reducción de la brecha horizontal**

El análisis de las disparidades horizontales en Panamá debe incorporar el gasto y el ingreso propio de los territorios, no sólo el gasto observado y lo recaudado sino la necesidad del gasto y potencial de recaudación de las diferentes jurisdicciones. Es necesario favorecer una mayor equidad en el acceso y en la calidad de los servicios prestados por el Estado, dado que como se ha venido reflejando a lo largo del análisis existen desigualdades en el acceso y la calidad de bienes y servicios, tales como salud y educación (MEF, 2017).

Las brechas horizontales se amortiguan con las transferencias de igualación (Shah, 2007), lo que significa que se transfieren recursos a las entidades más pobres a efectos de mejorar la cantidad y calidad de los bienes públicos. En el caso de Panamá, no existe un instrumento de igualación fiscal.

Una de las propuestas novedosas que consideramos puede generar equidad horizontal e impulsar la integración territorial aproximando a los territorios más alejados del eje transitico es la creación de un Fondo de Compensación Regional (FCR). Dado que hoy en día no existe un mecanismo de estas características en el país, tomamos como referencia algunas experiencias de otros países latinoamericanos que nos permitan bosquejar aspectos clave para su diseño e implementación en Panamá (Baron y Merisel, 2005; Bonet y Alvis, 2007).

En la investigación el FCR se plantea la necesidad de orientar el desarrollo regional desde una perspectiva de integración territorial. La estrategia de desarrollo productivo pretende

## **Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

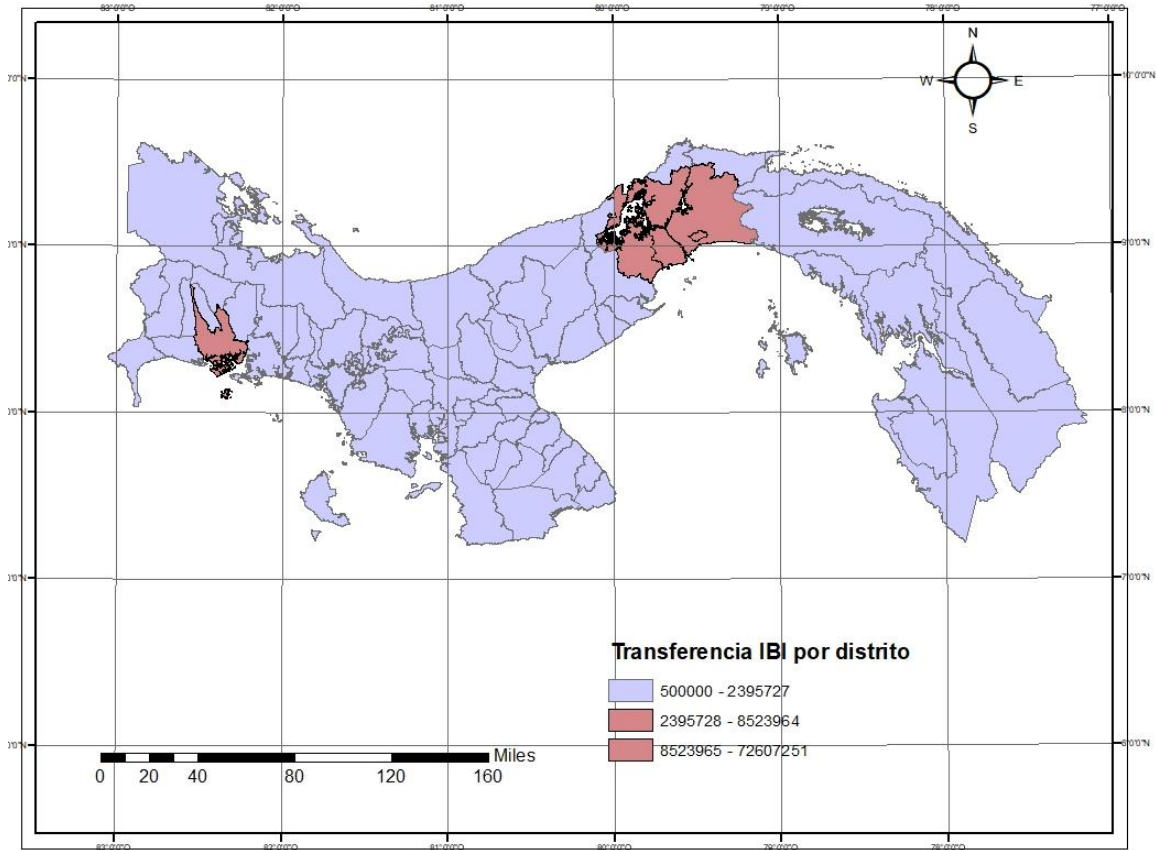
mejorar los niveles de bienestar de la población, a partir de la premisa que no puede haber dicotomía entre el crecimiento económico y la reducción de las disparidades, ya que ambos se complementan. La referencia a la ética de lo público cobra relevancia para nosotros, ya que si bien las políticas para alcanzar mayores niveles de equidad son indispensables, es fundamental una nueva reivindicación de lo colectivo y la vigilancia de la utilización de los recursos públicos, por lo que consideramos que la participación ciudadana y la auditoría social son un complemento valioso para dar seguimiento y apoyo en el acompañamiento a los organismos de control del Estado para generar mayor control fiscal participativo.

La propuesta para la creación de un Fondo de Compensación Regional (FCR) en Panamá debe orientarse hacia la focalización de los recursos y un horizonte temporal de mediano y largo plazo, a efectos de garantizar un impacto en la reducción de las disparidades económicas de las regiones en el país. Los pilares fundamentales de la estrategia requieren incorporar una continuidad temporal, integridad entendida como que los recursos del FCR garanticen que la inversión del Estado en las zonas rezagadas se alinee hacia el desarrollo y la reducción de la pobreza.

La creación del FCR tiene por objeto superar las condiciones estructurales que mantienen a los territorios más rezagados del país inmersos en la pobreza, dado que se transmiten de generación en generación, es por ello que se requieren revisar las estrategias actuales en materia de financiamiento local en Panamá para superar el discurso de considerar que las situaciones de pobreza en las regiones del país se pueden superar a partir de los recursos limitados de los que disponen los municipios más pobres.

La entrada en vigor de la ley de descentralización implicó que a partir del 1 de enero de 2017 se transferiría a las municipalidades el monto recaudado por el MEF en concepto de IBI en cada una de las municipalidades del país. En el caso de los municipios que no alcanzaban un ingreso mínimo de 500.000 dólares en concepto de IBI, se aplicó un llamado principio de solidaridad que implicaba que los municipios en los que más se recaudaba contribúan con los municipios que no alcanzaban el mínimo de 500.000 dólares anuales hasta completar el mismo. Como se aprecia en el siguiente mapa las municipalidades en las que se concentró la transferencia del IBI fueron precisamente en la región transistiva y el área metropolitana (Ver mapa 17).

Mapa 17 Transferencias de los recursos recaudados por el MEF correspondientes al IBI 2016



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Secretaría Nacional de Descentralización (2017).

A partir de las experiencias internacionales analizadas en el capítulo anterior, distinguimos una serie de elementos que pueden ser de interés a la hora de plantear una propuesta de Fondo de Compensación Regional (FCR). Para ello, consideramos tres líneas de financiamiento del Fondo, a efectos de incrementar la eficacia y eficiencia de los recursos gestionados. En primer lugar, una línea de financiación orientada a la generación y fortalecimiento del sector productivo territorial por medio de la transferencia de recursos a entidades financieras con presencia en los territorios que puedan financiar iniciativas productivas locales. En segundo lugar, un componente de transferencias orientadas al fortalecimiento institucional de los municipios que permita unificar las transferencias actuales (subsidio actual a entidades locales, fondos del Programa de Inversión Local transferido directamente a los municipios). En tercer lugar, agregar una línea de financiación dedicada a la compensación regional de las inversiones de carácter estratégico con una orientación sectorial que priorice las iniciativas

**Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

territoriales mancomunadas (dos o más municipios) con una perspectiva temporal de mediano y largo plazo. Por último, consideramos relevante la necesidad de identificar una serie de criterios para la transferencia de recursos a los municipios en función del número de habitantes, esfuerzo fiscal, tasa de pobreza multidimensional y el coste de los servicios públicos.

En este sentido, el ID 14, especialista en materia financiera local en Panamá, señala

*menciona a las experiencias internacionales denominadas acuerdos de actividades económicas que se desarrollan en las municipalidades y ese porcentaje se asigna a los municipios para dinamizar el territorio. Iniciativas de este tipo podrían llevarse a cabo en la provincia de Chiriquí donde esta la mayor parte de las hidroeléctricas y de ese impuesto no repercute ningún beneficio directo en los municipios, solo cuando se construye la represa. Otro ejemplo, podría ser el de las refinerías de azúcar, actividades económicas que no tienen una repercusión directa en la tributación local. No se transfieren de los fondos que recibe el Estado a los municipios por dichas actividades económicas. Hay muchas actividades que el Gobierno puede por la actividad económica que se desarrolla en el distrito transferir ciertos recursos a la municipalidad por estar esa actividad económica dentro del municipio y que por la normativa existente no paga tributo a la entidad local.*

Cabe la posibilidad de articular una estrategia para la consecución de recursos por parte de las entidades locales en aquellos casos en los que no se cobran impuestos o los mismos no son recaudados por las instancias centrales y que podrían convertirse en un insumo clave para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gestión a través de mecanismos de financiación que incluyen un porcentaje de ganancias en inversiones condicionadas a priorizar el desarrollo territorial. Se recuperaría así un criterio de generación tributaria en función del lugar en el que se sitúa la actividad económica a favor de realizar transferencias a las entidades locales.

A manera de recapitulación, la propuesta redistributiva comprende una serie de aspectos complementarios que requieren de una temporalidad y grado de flexibilidad. La tabla 27

## **Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

sintetiza los tres ejes de nuestra alternativa para fortalecer la autonomía financiera de las entidades subnacionales en Panamá, esto es, las iniciativas para fortalecer las capacidades financieras, para reducir la brecha vertical, y para reducir la brecha horizontal.

**Tabla 26 Elementos para mejorar la fiscalidad de las entidades locales en Panamá**

<b>Medidas para fortalecer las capacidades financieras:</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Transferencia del cobro del IBI a los municipios.</li><li>• Transferencia del cobro a las entidades locales de la tasa de hospedaje.</li><li>• Transferencia a las entidades locales del cobro de la tasa de valorización.</li><li>• Simplificación tributaria de los impuestos sobre actividades económicas.</li></ul>
<b>Propuestas para reducir la brecha vertical:</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Unificar las transferencias del Gobierno Central incluyendo, subsidios, Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales.</li><li>• Unificar los recursos a transferir y priorizar las transferencias en los municipios en detrimento de los corregimientos.</li><li>• Establecer la transferencia del 3% del PIB a los municipios y definir criterios de asignación de fondos según población, nivel de pobreza multidimensional y esfuerzo fiscal.</li><li>• Garantizar el cobro efectivo del 20% cobrado por el Estado en materia de extracción minera en aquellas municipalidades en las que se lleva a cabo extracción minera y municipios aledaños. Establecer mecanismos de auditoría social para hacer efectivo el seguimiento de los cobros a la actividad minera.</li><li>• Sectoterritorialización de las inversiones. Orientar inversiones sectoriales hacia los territorios para generar una mayor integración territorial (social, política y económica).</li></ul>
<b>Propuestas para reducir la brecha horizontal:</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Crear un Fondo de Compensación Regional (FCR).</li><li>• Considerar tres líneas de financiamiento a través del FCR:</li></ul>

- a) Orientada a la generación y fortalecimiento del sector productivo territorial a través de la transferencia a entidades financieras.
- b) Dirigida al fortalecimiento institucional de los municipios, incorporando la posibilidad de unificar las diversas transferencias existentes en la actualidad, priorizando al municipio en detrimento de las transferencias a los corregimientos.
- c) Agregar una línea de financiación destinada a la compensación regional de las inversiones de carácter estratégico con una orientación sectorial que priorice las iniciativas territoriales mancomunadas (dos o más municipios) con una perspectiva temporal de mediano y largo plazo
- d) Definir criterios para las transferencias en función de indicadores, entre los que consideramos, número de habitantes, esfuerzo fiscal, tasa de pobreza multidimensional y el coste de los servicios públicos.

**Fuente:** Elaboración propia.

## **6.5 Consideraciones finales**

A lo largo del presente capítulo se formula la propuesta para la articulación de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización. Para ello hemos incorporado tres elementos que creemos necesarios a la hora de concretar iniciativas específicas: la descentralización de la producción a partir de los SPL; la gobernanza territorial; y el fortalecimiento de la autonomía financiera de las entidades subnacionales.

Los elementos estratégicos para la diversificación productiva en el país a nuestro entender se sustentan básicamente en los siguientes. En primer lugar, los Sistemas Productivos Locales en cuanto a la coordinación de actores en el territorio y la mejora de las condiciones para la producción de bienes y servicios. En segundo lugar, el Estado que desempeñaría el papel de articulador de sinergias entre actores y garante de la inversión pública. En tercer lugar, concebimos a los territorios como el espacio de interacción entre los actores públicos y privados, aspecto vinculado a la gobernanza territorial y que en nuestra propuesta ocupa un lugar relevante. En cuarto lugar, la incorporación de las ciudades intermedias por la

importancia de impulsar espacios para fomentar el desarrollo productivo vinculado a las dinámicas de urbanización. Por último, la infraestructura por su papel a la hora de garantizar el acceso de productos al mercado.

En el presente capítulo hemos planteado un nuevo modelo de organización territorial de la producción orientado a favorecer la integración territorial y el establecimiento de actividades económicas que generen un crecimiento más inclusivo. En contraposición al modelo territorial histórico sustentado en el transitismo delimitado a las actividades económicas del eje Panamá-Colón, identificamos un modelo orientado a la generación de sinergias territoriales que busquen un equilibrio entre las regiones que considere patrones alternativos de organización territorial que sirvan de contrapeso a la zona central.

El análisis de la estructura productiva de cada una de las regiones del país y los patrones de organización de la producción nos lleva a considerar la importancia de generar una mayor interacción entre las cadenas de valor y la conectividad entre las regiones. Esta perspectiva de análisis nos ha llevado a considerar las diferentes iniciativas más relevantes para diversificar la producción en cada una de las regiones en función del sector productivo.

En la última sección destacamos los elementos que a nuestro entender deberían incorporarse para promover la gobernanza territorial en Panamá. En primer lugar, el fortalecimiento de los niveles institucionales intermedios partiendo de la base de dotar de mayores recursos a las entidades sectoriales con presencia en las provincias y comarcas. Para ello, consideramos como estratégico el papel de la Dirección de Planificación del Ministerio de Economía que podría asumir un papel orientador de la inversión pública territorial y de articulación entre los diferentes niveles de la administración. En segundo lugar, creemos en la necesidad de mejorar los diferentes niveles de organización política incorporando al mismo tiempo, la formulación de un nuevo marco de competencias de los gobiernos locales, así como el impulso a las iniciativas asociativas entre los municipios como estrategia para promover la territorialización de las políticas públicas en el país. Por último, establecemos como transversal la necesidad de impulsar la participación ciudadana en el ámbito local. Desde nuestra perspectiva la generación de espacios de participación es un elemento que garantizará el desarrollo territorial que pueda iniciarse en un contexto descentralizador en Panamá.



A nuestro entender, si bien es cierta la presencia de una diversidad de mecanismos para impulsar la participación ciudadana en las nuevas reformas normativas en materia de descentralización puestas en marcha en el país, sería conveniente consolidar los mecanismos que puedan acompañar y orientar a las inversiones públicas locales de una participación ciudadana constructiva y fiscalizadora. Es por ello por lo que consideramos la actual experiencia de descentralización en marcha como una coyuntura propicia para coadyuvar a la construcción de ciudadanía y visualizamos la escala local como un espacio clave para consolidar la participación política que incorpore la perspectiva territorial en la formulación de las políticas públicas.

En lo referente a la autonomía financiera, es necesario avanzar hacia una reforma fiscal que permita incrementar la transferencia de recursos a los municipios. Se hace preciso dotar a las entidades locales de mayor autonomía en la actualización tributaria, al tiempo que se simplifica la tipología para mejorar la eficiencia del cobro y la reducción de la evasión.

Las medidas que imaginamos a la hora de reducir las brechas verticales giran en torno a la capacidad de gestionar el cobro del IBI por parte de los municipios, así como garantizar la transferencia de un porcentaje del PIB priorizando aquellas transferencias que impliquen inversiones que incluyan estrategias de articulación territorial entre uno o varios municipios.

En el caso específico de Panamá las transferencias horizontales cumplen un papel clave a la hora de favorecer la equidad en el acceso y la calidad de los servicios prestados por el Estado, ya que como ha quedado evidenciado a lo largo del presente capítulo existen altos niveles de disparidad territorial en el acceso a los mismos. Por ello planteamos la posibilidad de crear un Fondo de Compensación Regional (FCR) que añada una serie de componentes estratégicos entre los que destacamos, en primer lugar el financiamiento de la generación y fortalecimiento del sector productivo territorial, en segundo lugar, priorizar las iniciativas mancomunadas y por último la necesidad de establecer indicadores para adecuar las transferencias orientadas a garantizar el acceso equitativo a los servicios públicos. La iniciativa para la creación del FCR requiere una focalización de los recursos y un horizonte temporal de mediano y largo plazo para impactar positivamente en la reducción de las disparidades.

## **Propuesta para la articulación territorial de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva de la descentralización**

---

Uno de los aspectos particulares de Panamá que tienen un efecto distorsionador de las transferencias a las entidades locales es la dualidad existente en ocasiones en la asignación de fondos al alcalde y a los representantes de corregimiento, lo que genera distorsiones dado que las municipalidades no son el ente exclusivo para la distribución y ejecución de proyectos, situación que limita la visión territorial de la inversión pública local en los territorios.



## **7. CONCLUSIONES**

---



## 7.1 Introducción

En esta Tesis se han considerado los diversos aspectos orientados a formular una estrategia de DE en Panamá, caracterizado por un modelo de desarrollo que reproduce las desigualdades territoriales y condiciona las oportunidades de los ciudadanos más vulnerables. Todo ello, nos lleva a considerar que el fortalecimiento de las capacidades locales constituye, por tanto, un elemento fundamental para el desarrollo humano en el país.

En nuestro análisis cobra relevancia identificar una serie de elementos que pueden contribuir a una propuesta de DE a partir de la consideración de estrategias orientadas a una diversificación productiva, así como por la necesidad de complementar las mismas con un modelo de gobernanza sustentado sobre la base de conceder un mayor protagonismo a los actores locales.

La metodología empleada nos ha permitido contrastar las hipótesis y enriquecer los avances de la investigación a través de una serie de entrevistas a distintas personalidades clave que han tenido un papel destacado en el reciente acontecer de la historia del país en los ámbitos económico, político y social. Todo ello ha facilitado que, en la medida que se avanzaba en la misma, se pudiera contrastar de manera directa con los actores vinculados a los procesos referidos. Al mismo tiempo, se han analizado datos estadísticos y elaborados mapas temáticos para conformar una radiografía de un país con unas fuertes desigualdades pero con potencial para articular una estrategia de desarrollo endógeno.

En este último capítulo abordamos el contraste de las hipótesis y recogemos las principales conclusiones derivadas del análisis.

## 7.2 Contraste de hipótesis

***Hipótesis 1:*** *La configuración centralista del Estado en Panamá es el resultado de las dinámicas económicas derivadas del papel que juega el istmo para el comercio mundial y la articulación del poder en función de los procesos históricos, políticos y culturales.*

A partir de la lectura de la documentación histórica a la que hemos tenido acceso, se ha constatado la influencia de los procesos sudamericanos en la configuración del Estado en Panamá. Uno de los aspectos que cobra relevancia en su estructura centralista es, precisamente, su posición geográfica, que determina su identidad económica a partir de la actividad comercial y sobre todo desde la construcción del Canal.

En cuanto a las particularidades del proceso histórico de la conformación del Estado, se confirma su carácter diferenciado del resto de Centroamérica como ha quedado evidenciado en las referencias bibliográficas que mencionan la dependencia de Panamá de la jurisdicción del Virreinato de Nueva Granada. Esta cuestión ha reforzado su carácter centralista y la limitación de recursos a las entidades locales desde los orígenes del surgimiento de la República (1903) hasta nuestros días.

La trascendencia del Canal y el transitismo derivado del mismo se ha convertido en un elemento vertebrador de la estructura del Estado. Esta situación se ha materializado en la concentración en un espacio geográfico de una estructura económica centralizada, concentrada en el sector servicios, condicionada por el comercio internacional y que al mismo tiempo limita la posibilidad de generar encadenamientos productivos de la economía nacional. Es por ello por lo que, a la hora de aproximarnos a la comprensión de la estructura económica y política del país, se requiere considerar el transitismo como un aspecto particular y condicionante de la organización del Estado. Asimismo, en las entrevistas realizadas, se destaca el alcance de la vía interoceánica como elemento vertebrador del Estado y de un modelo económico transitista que condiciona el carácter centralista de Panamá.

El transitismo es, por tanto, un componente clave para entender el centralismo del Estado, así como el condicionante de la articulación de las actividades económicas al mismo. En este sentido, en el capítulo 6 se ha representado gráficamente en el mapa 12 el modelo de organización derivado del transitismo y la condicionalidad de este con relación al comercio internacional.

En definitiva, nuestro análisis viene a corroborar que el modelo transitico determina la función del territorio y la organización sociopolítica centralista del país y que ha estado sujeto al papel que ha jugado ese espacio en función del impacto de las actividades económicas extracontinentales. Es decir, el transitismo delimita y articula el mismo en función de los intereses exógenos, que concentra el poder político y económico en la región interoceánica desde los grupos allí asentados, que modelan una estructura económica asociada a las actividades extracontinentales, al comercio mundial y con bajos niveles de encadenamientos productivos.

***Hipótesis 2:*** *La articulación territorial en función del eje transitico y el centralismo del Estado configuran un modelo inequitativo y desequilibrado de organización que se materializa en la concentración de bienes y servicios en la región interoceánica, la primacía del sector servicios con relación al PIB, el fenómeno de metropolización y las desigualdades económicas y sociales.*

Las particularidades del modelo de crecimiento dual vinculado a la primacía del sector servicios y su concentración en la región interoceánica ha llevado a una creciente disparidad como hemos podido contrastar en nuestra investigación. El crecimiento económico experimentado en el país no se ha traducido en una reducción de la inequidad en términos sociales y económicos. Por el contrario, los niveles de desigualdad han crecido e incluso han llevado a Panamá a situarse en los primeros lugares de inequidad en el mundo.

Los desequilibrios se ven impactados por la estructura productiva desigual, aspecto que se evidencia en los gráficos del apartado 5.3. Por una parte, reflejan la primacía del sector servicios de la estructura productiva del país en relación con otros países de la región. Por otra, reproducen la concentración del PIB en torno a una serie de provincias privilegiadas por



el Canal. En particular, la concentración de la actividad en el eje Panamá- Colón es resultado de la dinámica transitica.

Si bien la inequidad es un rasgo característico del conjunto del país, los desequilibrios más significativos se visualizan en las comarcas, en las que se aprecian altas tasas de pobreza multidimensional. Las economías de subsistencia y la falta de oportunidades para la generación de recursos propios llevan a las mismas a una situación de dependencia de los subsidios y que se traduce en los bajos niveles de aporte a la estructura del PIB. Esta situación, refleja los desequilibrios existentes a lo interno en cuanto a la participación de los territorios en la estructura productiva que se visualiza en la concentración del sector terciario.

La estructura económica ha quedado evidenciada en el Mapa 1, donde se aprecia el porcentaje de cada uno de los sectores económicos por provincia y Comarca. Los mapas reflejan la expresión de la economía dual y su impacto en la estructura productiva de las regiones, a mayor proximidad del eje más peso en la estructura productiva del sector servicios, mientras que en las regiones centrales se aprecia un mayor porcentaje de manufactura y en las Comarcas una economía basada en las actividades de subsistencia.

Asimismo, la articulación derivada del transitismo ha condicionado un modelo de metropolización como queda evidenciado en los mapas del apartado 5.3.3, en los que se ilustra la evolución de dicho proceso que viene a responder a las dinámicas de urbanización que se dan desde la década de los 60 hasta nuestros días y que reflejan una concentración de la población en las áreas próximas al eje transitico.

A efectos de comprobar las particularidades de este proceso, se han elaborado una serie de mapas (Mapa 5 y 6) que nos ayudan a confirmar los modos de utilización del espacio alrededor de la región transitica, su carácter asimétrico, orientado a la concentración de las inversiones públicas y privadas, las altas tasas de densidad de población y las desigualdades regionales en función de la especialización regional que son las que vienen a condicionar la concentración espacial.

La metropolización del eje transitico también se evidencia en una dinámica particular que ha quedado reflejada de forma gráfica en los mapas elaborados en el apartado 5.3.3. Por una parte, tenemos un eje conformado por el área metropolitana de Panamá y ciudad de Colón

directamente asociado al eje transitico y la Zona Libre. De forma paralela se ha generado un proceso de metropolización entorno al eje pacífico que concentra a una población aproximada del 46% de la población total.

En las entrevistas realizadas se ha contrastado nuestro argumento, según el cual, a pesar del crecimiento experimentado en el país en los últimos años, éste se ha concentrado en pocos sectores, situación que nos lleva a esbozar la necesidad de orientar medidas hacia la diversificación productiva. Las desigualdades se han incrementado y se aprecian al mismo tiempo altos niveles de resistencia a la misma.

Otro de los rasgos particulares que han quedado demostrados en las entrevistas y que vienen a complementar nuestra hipótesis es el hecho de que ésta no se da tanto a lo interno de las provincias, sino entre cada una de ellas. La desigualdad interna se traduce en índices de Gini de 46.1 similares a otros países de la región, mientras los niveles de inequidad entre provincias se mantienen alto. Esta tendencia a los desequilibrios refleja los mismos como una expresión de una realidad socioeconómica derivada de una economía dual.

Las disparidades han quedado reflejadas en el apartado 5.3.2, donde se muestran las diferencias entre los territorios por medio del índice de Gini y se destaca que 9 de cada 10 municipios con valores más próximos a 1 pertenecen a las comarcas indígenas. En este mismo sentido, en el mapa 2 se aprecia la disparidad según distrito, donde se da una mayor distribución en la zona transistmica, así como en las zonas más próximas a las capitales de provincia.

Esta cuestión nos lleva a constatar que el espacio en Panamá se encuentra determinado en función de la concentración de actividades económicas vinculadas al sector servicios y al papel que juega dicho espacio en el comercio mundial. Cuestión que genera desequilibrios en la estructura productiva del país, concentración sectorial y crecientes niveles de desigualdad con una mayor vehemencia en las comarcas indígenas.

***Hipótesis 3:*** *Una descentralización de la producción y de la organización del Estado favorecería un desarrollo más equilibrado en términos económicos, políticos y sociales.*

La tercera de las hipótesis se subdivide en tres subhipótesis, por lo que nos detendremos en cada una de ellas a continuación:

*Subhipótesis 3.1: La generación de vínculos entre los sistemas productivos locales del país permitiría dinámicas territoriales más equitativas.*

Como primera subhipótesis consideramos la necesidad de forjar vínculos entre los diferentes SPL dispersos en las diferentes zonas del país, cuestión que permitirá nuevas dinámicas orientadas a la generación de una mayor integración y equidad entre las diversas regiones.

En este sentido, en las entrevistas realizadas se ha venido a confirmar la importancia de los SPL como instrumentos para generar capacidades endógenas. Por otra parte, se ha reforzado esta idea a través de mapas para visualizar los municipios en los que se han explorado vías para impulsar estrategias basadas en los SPL. Esta perspectiva, refuerza nuestro planteamiento a la hora de conceder relevancia a la construcción de capacidades productivas a partir del aprendizaje compartido para la innovación.

La generación de mayores nexos entre los SPL permitirá crear oportunidades para el desarrollo de las regiones, dado que los vínculos entre los actores asociados a la producción permiten promover innovación e incrementar la productividad, al tiempo que se forjan nuevos eslabones y refuerza los existentes.

Algunos de nuestros entrevistados han planteado en relación con los SPL, las potencialidades que se propician a partir del fomento de las inversiones en ciudades intermedias para generar oportunidades y atraer a la población, así como para complementar los procesos de planificación a la migración hacia la zona metropolitana. En este sentido, se han elaborado mapas para identificar municipios en los que se han llevado a cabo iniciativas para el desarrollo de los SPL, entre las que podemos hacer una referencia específica al Proyecto URBE como iniciativa pionera en esta materia en el país.

Nuestro análisis muestra que la diversificación productiva es uno de los aspectos clave a la hora de propiciar un mayor número de vínculos entre los diferentes actores y que tiene al mismo tiempo, implicaciones directas en la reducción de la concentración. Asimismo, incide en la posibilidad de articular una mayor diversificación en la estructura productiva en otros

sectores que no sea el sector servicios. Todo ello requiere adecuar mecanismos de financiación para apoyar a los pequeños productores y promover nuevos emprendimientos entorno a iniciativas que contemplen aspectos tales como el medioambiente, las nuevas tecnologías y la mejora de la eficiencia productiva de sectores como el agro.

Estos aspectos nos permiten visualizar y contrastar la relevancia que concedemos a la diversificación productiva como estrategia de desarrollo local en Panamá orientada a propiciar una mayor integración. El análisis, por tanto, ha permitido comprobar que los vínculos entre los SPL tienen un impacto favorable en la generación de alternativas y dinámicas orientadas a una mayor integración y equidad.

*Subhipótesis 3.2: Una política de organización descentralizada del Estado permitiría generar una mayor integración territorial desde el punto de vista político.*

La amplia bibliografía especializada en materia de descentralización que hemos analizado nos ha permitido contrastar que la redistribución de funciones entre las diferentes escalas contribuye a una mayor integración desde el punto de vista político. Todo ello, a partir del papel que adopta el Estado como instrumento para la coordinación de las iniciativas que emergen de cada una de las realidades.

Sin embargo, se ha evidenciado la complejidad de la descentralización política, dado que la misma no se limita al ámbito de la administración pública local, sino al posicionamiento de la diversidad de actores. Es por ello por lo que resaltamos la vinculación entre la descentralización y la integración desde el punto de vista político. El componente político de la descentralización va más allá de una reforma del sector público, por el contrario, incluye a los actores gubernamentales, actores públicos, privados y de sociedad civil.

El papel del Estado es clave como instrumento para la coordinación de las iniciativas, así como por su capacidad para atraer inversiones públicas y privadas, a partir de una mejor oferta de servicios públicos. Por otra parte, en nuestra investigación, planteamos la importancia que cobra en contextos de países centralizados, procesos como la descentralización para fomentar una interacción entre las diferentes administraciones públicas orientada a la generación de espacios que promuevan la participación ciudadana.

Desde esta perspectiva, los territorios cobran una relevancia especial como espacios para impulsar sinergias entre los actores públicos y privados, sobre todo en una realidad como la panameña en la que se requiere incorporar una perspectiva territorial para impulsar y articular estrategias de DE. Es pertinente, por tanto, un relacionamiento incorporando a los actores en el centro de la toma de decisiones.

Algunos de los entrevistados, han venido a confirmar la importancia de la descentralización a la hora de asociar la misma con las dinámicas de aprendizaje y coordinación mutua entre los diferentes niveles de gobierno. Se ha destacado en las mismas la vinculación entre la descentralización y la integración desde el punto de vista político. Por otra parte, se ha enfatizado en la necesidad de un abordaje complejo orientado a fortalecer los mecanismos de gobernanza multinivel por medio de arreglos institucionales que permitan una mayor coherencia de las políticas públicas.

En definitiva, el análisis de la bibliografía y las entrevistas nos han permitido comprobar la asociación entre las relaciones de una organización descentralizada del Estado y la integración de las políticas públicas desde el punto de vista político. Al mismo tiempo, se destaca el carácter dinámico y de aprendizaje derivados de los procesos de interacción entre los diferentes niveles de gobierno y la posibilidad de incorporar un abordaje territorial como resultado de una nueva fórmula de organización del Estado más descentralizado.

*Subhipótesis 3.3 Se requiere impulsar estrategias de generación de capital social para favorecer la participación cívica y promover políticas públicas que fomenten la cohesión.*

La promoción del capital social es un aspecto estratégico de cara a favorecer la participación y cohesión social como ha quedado evidenciado en las entrevistas que hemos realizado, sobre todo, ante la necesidad de orientar esfuerzos para propiciar espacios de diálogo. Partimos de la base de la necesidad de promover la interacción de actores sustentada en la confianza. En este mismo sentido, se ha evidenciado la asociación del capital social como resultado de la proximidad relacional, lo que viene a confirmar el papel clave y articulador que concedemos al mismo para la promoción de la innovación social.

Tomando en consideración la relevancia de los espacios de participación a la hora de construir una visión territorial, se ha llevado a cabo en el capítulo 6 una identificación de los

mecanismos de participación asociados al proceso de descentralización, lo que ha permitido comprobar el incremento de estos. No obstante, independientemente de contar con los instrumentos, queda plasmada la necesidad de generar capital social para garantizar la sostenibilidad en el tiempo de las diversas iniciativas. Es aquí donde juega un papel clave y requiere de dinámicas que lo promuevan.

A la hora de abordar las experiencias en los procesos de consulta pública local con los entrevistados, nos han confirmado la idea de la necesidad, no sólo de contar con mecanismos normativos que propicien la participación, sino de dar un paso más allá y consolidar espacios de participación efectivos que promuevan una mayor diversificación relacional y a su vez garantizar en todo momento la necesidad de incorporarlos en la identificación, monitoreo y consolidación de las políticas públicas.

A lo largo de la investigación se ha evidenciado la importancia del capital social por su carácter estratégico a la hora de articular estrategias de desarrollo, sobre todo su carácter acumulativo y capacidad de orientar las dinámicas locales en una u otra dirección. Esta perspectiva se manifiesta a la hora de llevar a cabo el análisis y propuestas de territorialización en cada una de las regiones, ya que en función de la estructura relacional se tiene una mayor capacidad de concretar las propuestas y generar impacto. A mayor nivel relacional entre actores mayor es la diversificación de la estructura productiva, hecho que en el caso de Panamá se manifiesta en lo específico en las regiones de Chiriquí y Azuero, sobre todo en la primera, dado que el nivel organizativo de la sociedad civil tiene capacidad de incidencia en la formulación incluso de las políticas públicas de ámbito nacional.

A partir del análisis bibliográfico y de los aportes de las entrevistas ha quedado evidenciada la relación entre las redes de capital social y la promoción de la participación, así como con las iniciativas de desarrollo endógenas. Al mismo tiempo, el carácter acumulativo del capital social permite generar procesos más sostenibles en el tiempo y la posibilidad de incrementar los niveles relacionales dado su carácter acumulativo.

El capital social, por tanto, constituye un bien público, lo que significa que no es apropiable por un determinado grupo, sino que tiene un efecto positivo para el conjunto de la sociedad. Como ha quedado demostrado en nuestro análisis, la generación del capital social cobra

relevancia por su trascendencia a la hora de propiciar nuevas actividades económicas, así como la generación de iniciativas colectivas y la construcción de alternativas de abajo hacia arriba.

### **7.3 Conclusiones derivadas del análisis**

A partir de lo dispuesto en los capítulos anteriores, consideramos oportuno trazar una serie de conclusiones como resultado de la presente investigación.

#### **Conclusión 1. Las dinámicas del eje transítico condicionan la territorialización productiva y sectorial.**

Uno de los elementos que creemos específicos de Panamá es la tipología que emerge como consecuencia del transitismo y que es uno de los aspectos clave para interpretar el modelo de desarrollo seguido por el país. La relevancia de su comprensión y particularidades ha sido uno de los aspectos sobre los que hemos versado en la investigación. Los procesos derivados de dicho modelo se sustentan en un proceso de metropolización con un impacto creciente en la forma de organización entorno al eje transítico y la concentración de la población en las zonas metropolitanas con limitados ejercicios de planificación y una creciente demanda de servicios que se han convertido en un reto para las administraciones públicas, no sólo en términos cuantitativos, sino también por la tipología del impacto que tiene una concentración de población en áreas con escaso acceso a los servicios públicos o en el mejor de los casos con servicios limitados.

Desde el punto de vista productivo, la concentración en la zona transítica determina en gran medida las actividades productivas en una franja estrecha del país y condiciona en parte la ubicación del resto, tanto por su concentración, como por la primacía de un sector servicios que prioriza la demanda de servicios específicos de las actividades económicas vinculadas al Canal de Panamá, el centro logístico y bancario internacional.

Una de las propuestas específicas para la generación de desarrollo en el país es la necesidad de impulsar y propiciar una mayor conectividad que promoverá la interacción entre sectores productivos, la mejora de la productividad y espacios de desarrollo que permitan una complementariedad con las actividades vinculadas al eje transitico.

## **Conclusión 2. La escala local como articuladora y detonante de los procesos socioterritoriales.**

Los actuales desequilibrios del país requieren reconsiderar el papel de lo local a partir del fortalecimiento de las capacidades endógenas. Por ello, es importante impulsar vínculos entre los diferentes actores regionales que tienen que ir acompañados de una decidida apuesta por una actualización del marco normativo de la descentralización, así como iniciativas concretas para fomentar la diversificación productiva. La perspectiva del DE que adoptamos en la investigación tiene por objeto impulsar las potencialidades a partir de conceder al ámbito local un papel articulador y detonante de los procesos que pueden generarse en los mismos.

La emergencia de la complejidad entre la interacción de éstas en el contexto de la globalización genera un incremento de sinergias en detrimento de la nacional. Este proceso sitúa a la misma en un contexto de mayor número de vínculos entre ellas que trascienden al propio Estado. Nos parece relevante considerar esta situación en el caso concreto de Panamá ya que la escala nacional ha estado históricamente condicionada en gran parte por la interacción del país con su papel en el comercio mundial, situación que ha impactado en el modelo entorno al eje transitico.

Desde nuestra perspectiva, la importancia de éstas estaría en función de las relaciones entre los actores y su capacidad de protagonizar los procesos. La realidad mundial sitúa a los territorios frente a nuevos retos, al tiempo que se generan desde lo local nuevos flujos de intercambio de información y la dinamización de procesos endógenos, contexto en el que los actores locales tienen un papel más dinámico que se concreta en nuevos modelos de acumulación.

Consideramos la emergencia del ámbito regional y local como realidades emergentes en detrimento del nivel estatal, situación que condiciona la centralidad del Estado y por tanto limita su protagonismo como referente de los procesos sociales. Esta nueva dinámica permite



incorporar una variable de complejidad en los procesos socioeconómicos abriendo la posibilidad de irrumpir a los territorios como marcos de referencia a considerar a la hora de formular nuevas estrategias.

**Conclusión 3. Se requiere definir criterios para la asignación de fondos a las entidades locales, así como el fortalecimiento de las capacidades de tributación local.**

A nuestro entender se requiere una reforma fiscal orientada a garantizar la transferencia efectiva de recursos a las entidades locales. Este proceso plantea la necesidad de dotar de una mayor autonomía tributaria a las mismas, así como la posibilidad de actualizar los tributos municipales. Estas medidas deberían complementarse con una simplificación de impuestos, aspecto que repercutiría de forma positiva en la eficiencia del cobro y en la reducción de la evasión. Por otra parte, consideramos oportuna la transferencia del cobro a las entidades locales de las tasas que tienen un componente territorial como son las tasas de hospedaje y valorización.

Uno de los aportes de la investigación ha sido identificar medidas específicas para la reducción de las brechas verticales y horizontales en Panamá. Hemos planteado estas medidas a partir del estudio y análisis de las finanzas públicas del país, los informes publicados por organismos internacionales y reportes de las entidades rectoras en la materia, entre las que podemos destacar el MEF. La información de estos ha sido complementada con las opiniones de expertos en la materia, situación que nos ha permitido identificar medidas específicas para la reducción de las brechas horizontales y verticales.

Las medidas para la reducción de las brechas horizontales tienen una incidencia clave en el país a efectos de favorecer la equidad, el acceso y calidad de los servicios prestados por el Estado. Ésta es una cuestión fundamental para considerar, dada la disparidad de oportunidades para el acceso a los servicios públicos en los municipios, situación que nos ha llevado a plantear la creación de un Fondo de Compensación Regional (FCR). Tomando como referencia otras experiencias en la región, hemos identificado tres aspectos que son clave a la hora de proponer un Fondo de estas características en el país. En primer lugar, un componente para el financiamiento de la generación y fortalecimiento del sector productivo; en segundo lugar, un componente de financiamiento institucional que priorice las iniciativas

asociativas de las entidades locales; por último, el establecimiento de indicadores que permitan adecuar las transferencias a criterios que garanticen un acceso equitativo a los servicios públicos.

En cuanto a las medidas específicas para la reducción de las brechas verticales, sería conveniente transferir la competencia de la gestión del cobro del IBI a las entidades locales, medida a complementar con la transferencia efectiva de un porcentaje del PIB a las mismas. Por otra parte, identificamos la necesidad de unificar y priorizar las transferencias en el municipio en detrimento de la actual diversidad de transferencias a los corregimientos, situación que incide en una atomización de la inversión pública y la generación de duplicidades en el gasto, medida esta última que permitiría focalizar la inversión en los municipios.

El actual modelo de financiación de las entidades locales en Panamá nos ha demostrado la necesidad de considerar la importancia de dotar a las mismas de instrumentos efectivos para la tributación de actividades económicas existentes, así como el establecimiento de mecanismos de transferencia que permitan adecuar los fondos transferidos en función de sus necesidades. Consideramos que las modificaciones planteadas en lo referente a la transferencia de recursos a partir de la entrada en vigor de la ley de descentralización requieren incorporar criterios de asignación de fondos.

Sería pertinente asociar un enfoque territorial a la asignación de recursos para adecuar las transferencias a sus necesidades, perspectiva que implicaría formular indicadores que consideren aspectos tales como la población, nivel de pobreza, Índice de Desarrollo Humano (IDH) y esfuerzo fiscal. Uno de los retos en materia de generación de indicadores al que se enfrentan las instituciones en el país es la necesidad de unificar las cifras por parte de las diferentes entidades sectoriales, a efectos de contar con registros públicos actualizados y completos que permitan disponer con información fehaciente para la toma de decisiones vinculadas a la inversión pública.

En la investigación ha quedado evidenciada la debilidad en la generación de ingresos por parte de las entidades locales, situación que conlleva a un condicionante significativo acerca de la posibilidad de generar capacidades endógenas y limita la posibilidad de contar con

recursos para la mejora de los servicios públicos de calidad, así como el mantenimiento de estos.

El impacto de la concentración de las actividades económicas en el eje transitorio es un aspecto que condiciona la capacidad de generación de recursos propios a aquellas entidades locales que no están próximas al mismo, incidiendo en la capacidad que pudieran tener las mismas para generar recursos propios a partir de la tributación de las actividades a considerar en un contexto de mayor diversificación productiva. Esta situación la consideramos como un limitante a la hora de articular una estrategia de desarrollo, por lo que se hace necesario orientar la inversión pública más allá de los subsidios hacia una política pública que priorice el apoyo de la diversificación productiva para generar una mejora en la tributación de las entidades locales e iniciar un fortalecimiento en las finanzas públicas locales.

La transferencia de lo recaudado por el IBI por parte del Gobierno Central implica una excesiva dependencia de la evolución de lo tributado en un único impuesto, situación que puede condicionar el monto de los recursos en los años sucesivos. Esta fórmula de asignación tiene un impacto limitado, ya que los distritos con mayores índices de pobreza no cuentan con actividades económicas que puedan contribuir a la generación de recursos para tributar a través del IBI. Por lo tanto, consideramos que la actual fórmula debería complementarse con otro tipo de fondos que incorporen medidas orientadas a la compensación regional y el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales. En este contexto, planteamos la necesidad de transferir un porcentaje del PIB para financiar estrategias de desarrollo, mejorar la articulación de la inversión pública sectorial, así como priorizar las transferencias a la generación de inversiones públicas a las entidades locales que garanticen un impacto de las iniciativas.

### **Conclusión 4. Necesidad de fortalecer los niveles intermedios de la administración como estrategia complementaria de la descentralización.**

La estrategia de territorialización que hemos planteado en la investigación considera la necesidad de redistribuir el poder a partir de un proceso de transferencias de recursos y funciones hacia los niveles intermedios de la administración como son las instancias sectoriales de las instituciones. Esta iniciativa implicaría las transferencias presupuestarias a

las entidades sectoriales, así como la instalación de competencias técnicas para apoyar a las entidades locales de manera individual o asociativa para impulsar y consolidar iniciativas.

La propuesta de fortalecer los niveles intermedios de administración es complementaria a la estrategia de fortalecimiento de los gobiernos locales. Se trata, por tanto, de generar una mayor vinculación de la estructura del Estado con las diversas realidades. En este proceso consideramos clave el papel de la Dirección de Planificación Regional del MEF como instancia orientadora de la inversión pública y que podría jugar un papel estratégico a la hora de ordenar las inversiones públicas en función de las particularidades socioeconómicas del país.

En definitiva, lo que planteamos es la complementariedad de la desconcentración del nivel central orientado a la mejora de la coordinación de los diferentes niveles de organización política. El fortalecimiento de las diferentes entidades sectoriales incluiría una mayor distribución del presupuesto nacional. Al mismo tiempo, sería conveniente concretar un progresivo traspaso de competencias a las entidades locales para dar una respuesta más efectiva a las múltiples necesidades. En este sentido, cobra importancia la consolidación de iniciativas asociativas entre los municipios orientada a la mejora de los servicios públicos y la generación de iniciativas más allá de la escala local.

El fortalecimiento de las diferentes entidades sectoriales incluiría una mayor distribución del presupuesto nacional. La posibilidad de contar con unidades técnicas vinculadas a las particularidades territoriales con capacidad de gestión de iniciativas y articulación de estrategias compartidas por parte de las instituciones y sobre todo con la posibilidad de complementar las demandas de la población a las entidades locales.

Uno de los retos a los que se enfrenta Panamá es la necesidad de generar una mayor interacción y coordinación entre las instituciones. Las iniciativas para fortalecer los niveles intermedios de administración facilitarán la incorporación de una política pública. Esta opción significa aproximar el gobierno central hacia los territorios incorporando por tanto una perspectiva estratégica de interconexión. En este aspecto consideramos clave el papel que debería jugar la Dirección de Planificación Regional del Ministerio de Economía y Finanzas como entidad encargada de la orientación estratégica de la inversión pública en las

instancias locales, provinciales y nacionales. Nuestro planteamiento considera necesario consolidar equipos de planificación regional del Ministerio de Economía para orientar la inversión pública en coordinación con los actores sociales e institucionales, perspectiva que permitirá identificar y tomar en consideración las particularidades y por tanto territorializar las iniciativas planteadas.

Por tanto, la desconcentración en el caso de Panamá es una alternativa a considerar para mejorar por una parte los mecanismos de coordinación de los diferentes niveles sectoriales. Al mismo tiempo, un complemento para acompañar procesos de transferencia de competencias y fortalecimiento institucional en las instancias locales. La incorporación de una perspectiva territorial nos facilita la posibilidad de generar nuevas iniciativas entre entidades locales que incorporen el asociativismo como una opción estratégica de cara a mejorar los servicios públicos ofertados a la ciudadanía, así como la vinculación entre los actores.

### **Conclusión 5. El asociativismo municipal como estrategia clave para el fomento y acompañamiento de las estrategias de territorialización de las políticas públicas.**

A nuestro entender, una de las claves es incorporar una estrategia transversal de fortalecimiento asociativo que permita generar, consolidar y articular políticas públicas con un enfoque territorial.

En este escenario consideramos estratégico el papel de las asociaciones de municipios como actores para la promoción y articulación del desarrollo económico en el marco de la planificación de la gestión. Por otra parte, implica una visión de complementariedad entre la heterogeneidad de las entidades locales en Panamá, de cara a identificar puntos en común, potencialidades, fortalecimiento de ventajas comparativas que permitan generar espacios de concertación.

El recorrido de las diversas experiencias de gestión mancomunada en el país, nos llevan a considerar la pertinencia de impulsar políticas para el fomento y fortalecimiento de las asociaciones por medio de incentivos y apoyos específicos que promueven el desarrollo. En nuestro análisis identificamos las oportunidades que se abren en la materia a partir de las

transferencias destinadas a las entidades locales y la importancia de ejecutar y orientar los fondos de descentralización de forma mancomunada, situación que permitirá aunar esfuerzos, así como garantizar un mayor impacto de las iniciativas y sostenibilidad de éstas para garantizar un mayor impacto.

Entre los diversos planteamientos esgrimidos entre los especialistas entrevistados, precisamente, se argumenta la importancia de considerar las capacidades técnicas de las entidades locales, a través de fórmulas orientadas a la gestión asociativa y la necesidad del trabajo mancomunado entre las autoridades locales.

El asociativismo en Panamá, en el actual contexto de reformas normativas relacionadas con la descentralización, es una estrategia que permite mejorar mecanismos de gestión pública local para el acceso a los servicios públicos, así como para generar economías de escala. Destacamos sobremanera las oportunidades que brindan las asociaciones para consolidar procesos institucionales, dada la continuidad de estas, más allá de los ciclos electorales.

En definitiva, la articulación asociativa de los gobiernos locales permite fortalecer la perspectiva local como poder complementario en la gestión de los intereses de los diversos actores. Es por ello, que consideramos pertinente en la actual coyuntura del país impulsar estrategias mancomunadas por parte de las entidades locales para construir agendas en las cuales los municipios empiecen a tomar un papel planificador, estratégico, promotor del desarrollo local. Este planteamiento nos lleva a considerar la puesta en común de esfuerzos, recursos y capacidades desde el asociativismo como una estrategia necesaria para consolidar las iniciativas de desarrollo en el país.

### **Conclusión 6. La diversificación productiva como estrategia para generar una mayor integración territorial.**

Consideramos que la diversificación productiva en el país permitirá fomentar un nuevo modelo de organización a partir de los vínculos que se establezcan. En contraposición al modelo imperante que se concreta en el modelo histórico transitico, planteamos la alternativa de diversificar las estructuras productivas para generar sinergias que permitirán una mayor integración.

La caracterización de las estructuras productivas en cada una de las regiones del país nos lleva a considerar la necesidad de propiciar una mayor interacción de las cadenas de valor lo que conducirá a materializar una mayor conectividad. En este contexto, esbozamos la necesidad de fomentar estrategias de territorialización de las inversiones productivas en el país, a partir de las particularidades de las regiones, así como considerar los modelos de articulación y gestión de los actores socioeconómicos.

Nuestra propuesta de diversificación incide en la importancia de la generación de redes entre los actores productivos a partir de una serie de intervenciones entre las que destacamos, la gestión productiva ambiental, la mejora de la infraestructura en materia de transporte y comunicación, por último, la tecnificación de los conocimientos a partir de las necesidades productivas.

La caracterización del país nos ha permitido contar con una referencia clara a la hora de identificar sus particularidades según la estructura productiva. Destacamos, en este sentido, la importancia de identificar iniciativas que permitan una mayor interacción a partir del aprovechamiento de las particularidades productivas y sociales.

A partir de todos estos elementos, se ha propuesto un nuevo modelo de organización orientado a facilitar una mayor integración productiva y las actividades económicas que pueda generar un crecimiento más inclusivo. Desde la perspectiva de la presente investigación se han considerado una serie de propuestas para la generación de sinergias de producción. Tomando como referencia el eje transitico en el que se concentran las actividades económicas del Canal, consideramos que sería conveniente una mayor interacción con los distritos de Penonomé y Aguadulce a partir de las potencialidades en materia turística y agroindustrial, lo que facilitaría sinergias con el eje canalero. Al mismo tiempo, se aprecia un valor estratégico del distrito de Aguadulce por la posibilidad de convertir el mismo en una zona de ampliación de la actividad portuaria de la zona pacífica del Canal de Panamá, lo que facilitaría una mayor interconectividad entre las actividades económicas de la región. Por otra parte, la zona central del país (Santiago de Veraguas) cobra una relevancia especial a la hora de articular y generar las actividades de logística y comercialización a lo interno del mismo, ya que es un nodo central para la conectividad del país. Sobre todo, permitiría la

conectividad con la península de Azuero para impulsar iniciativas de desarrollo turístico local y servicios.

En este contexto, una de las zonas que tiene un papel clave en la propuesta es la región de Chiriquí, tomando como referencia la ciudad de David y su interconexión a través de la carretera transistmica con el centro del país y la zona atlántica de Bocas del Toro, lo que permitiría una interacción entre la Comarca Ngäbe Buglé, Bocas del Toro y Chiriquí.

En el caso de la Comarca Ngäbe Buglé, se hace necesario concretar estrategias para la generación de encadenamientos productivos y de comercialización con la región Occidental. Para ello, es clave establecer políticas de desarrollo que superen las políticas de subsidios, en detrimento del apoyo a la generación de actividades económicas locales con la participación y el liderazgo de las comunidades originarias, cuestión que implica dotar a las mismas de herramientas para el cambio y la incorporación de redes de comercialización de bienes y servicios en el ámbito local.

En la Comarca Guna Yala y Darién, las inversiones irían orientadas a dinamizar el sector turístico local, potenciar servicios medioambientales y la comercialización de productos naturales, así como iniciativas para la conservación de los ecosistemas y la investigación.

Al margen de las recomendaciones específicas para las diferentes zonas del país, nuestra visión implica fomentar una red compuesta por nodos primarios y secundarios interconectados. Los nodos primarios permiten coordinar la inversión en los nuevos sectores e impulsar el incremento de la producción dentro del modelo. Por otra parte, los nodos secundarios son aquellos vinculados a actividades, servicios incipientes y con altas potencialidades de desarrollo económico. Esta red es la que permitiría coordinar las inversiones públicas y privadas para generar un mayor crecimiento económico con la particularidad que destinaría una mayor reinversión de los beneficios en los territorios a partir de la interacción entre los actores.

El enfoque plantea la relevancia de propiciar la interacción entre las regiones a partir de patrones alternativos de organización que permitan un contrapeso con la zona central, o como hemos denominado, eje transitico. Para ello consideramos pertinente propiciar una mayor



interacción de las actividades económicas, sociales, ambientales e institucionales que permitan articular estrategias de desarrollo.

**Conclusión 7. La nueva gobernanza y la participación ciudadana orientadas a generar aspectos estratégicos para impulsar dinámicas territoriales alternativas.**

A lo largo de nuestra investigación hacemos referencia al carácter transversal de la participación ciudadana como elemento clave para generar y consolidar políticas públicas locales. Todo ello permite consolidar espacios que facilitarán orientar nuevas estrategias de desarrollo, así como su sostenibilidad en el tiempo, a partir de la consolidación de procesos que tomen en cuenta el valor de la construcción social de los procesos.

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana es clave en la estrategia de fortalecimiento de los gobiernos locales para generar una mayor sinergia entre gobernados y gobernantes. Es un elemento que garantiza controles desde los territorios en el uso de los recursos, aspecto clave para contar con una mayor supervisión de la ciudadanía en lo referente al gasto público, así como la posibilidad de generar nuevos aprendizajes a partir de involucramiento de ésta en la gestión pública local.

El ámbito local facilita la gobernanza ciudadana, debido a la cercanía, inmediatez y concurrencia de intereses comunes en la comunidad y sus gobernantes. En el caso específico de Panamá, consideramos que se requiere fomentar un cambio de cultura política para impulsar la promoción del compromiso de la esfera pública, así como fortalecer las políticas públicas que permitan un mayor empoderamiento de la ciudadanía. En este sentido, los recientes avances en materia de descentralización son un marco de referencia para avanzar en un proceso de creciente fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana. Para ello consideramos pertinente la necesidad de ahondar en la promoción y consolidación de procesos políticos que garanticen de forma eficiente los mecanismos de participación ciudadana.

Como lo plantean algunos de nuestros entrevistados, se hace necesario abrir y consolidar espacios de participación para generar la construcción de capital social. Se requiere una mayor conexión con los actores sociales, para fomentar la conexión con el interior del país,

entendido como el proceso de articulación tomando como referencia las dinámicas de acción social existentes.

Los gobiernos locales tienen un papel articulador para planificar y coordinar acciones que permitan fomentar la participación ciudadana. Por ello, es pertinente abrir espacios y generar instrumentos institucionales, a través de los cuales los municipios y las asociaciones municipales contribuyan a la promoción de la ciudadanía. Las entidades locales se presentan como espacios de referencia para la práctica democrática.

En la investigación hacemos referencia a la necesidad de construir capital social como un aspecto estratégico para impulsar dinámicas de gobernanza. Hemos identificado una serie de sectores estratégicos a considerar a la hora de impulsar y concretar estrategias de territorialización de políticas públicas entre las que podemos destacar, el sector educativo, ambiental, asociaciones de productores, asociaciones de vecinos y asociaciones de pequeñas y medianas empresas. Las mismas deberían tomarse en cuenta a la hora de incorporar nuevas dinámicas de formulación de políticas públicas locales.

Por otra parte, a la hora de considerar las iniciativas de participación ciudadana para impulsar y consolidar dinámicas alternativas, no podemos dejar al margen la visión de los pueblos originarios del país. La territorialización de las políticas públicas requiere incorporar con mayor determinación espacios de construcción social colectiva que incluya, desde la diversidad de las visiones, consensos básicos para garantizar el acceso a los servicios públicos de calidad al conjunto de ciudadanos tomando en cuenta el valor agregado de la diversidad cultural y los saberes tradicionales para impulsar una construcción social de ciudadanía. Por tanto, las actuales transformaciones normativas en materia local deberían considerar las particularidades de las diversas comarcas indígenas para generar consensos básicos y sinergias que consoliden procesos de diálogo y participación orientadas a la generación de dinámicas alternativas.

La incorporación de la perspectiva territorial en la política pública implica considerar un enfoque multidimensional que incluye aspectos económicos, político-administrativos, socioculturales e institucionales. No existen fórmulas predeterminadas para aplicar a las

diferentes realidades, sino más bien al contrario requerimos conceder mayor protagonismo a los espacios de articulación entre los actores sociales para generar sinergias.

El enfoque de la perspectiva endógena enfatiza en la diversificación relacional de actores locales (empresas, asociaciones, instituciones locales) sinergias interinstitucionales que incorporan la necesidad de generar nuevos modelos de gobernanza, así como modelos de organización que consideren las particularidades territoriales. A lo largo de la investigación hemos enfatizado en la importancia de incorporar un enfoque horizontal de gestión que facilite la coordinación de las instituciones públicas y la articulación al mismo tiempo de los actores privados para dinamizar las economías locales.

En lo referente a la participación ciudadana, en la nueva ley de descentralización se enumeran los mecanismos de participación a efectos de realizar las consultas pertinentes para la ejecución de los proyectos por parte de las entidades locales. No obstante, consideramos la necesidad de profundizar en dichos mecanismos para propiciar un diálogo permanente con las autoridades locales. El reconocimiento normativo de los espacios de participación requiere consolidar instrumentos y experiencias que garanticen de manera efectiva la participación en la gestión local. Por tanto, la posibilidad de profundizar en la descentralización e impulsar iniciativas que permitan una consolidación del proceso está asociado a una participación política efectiva.

### **7.4 Futuras líneas de trabajo y de investigación**

La presente investigación nos ha llevado a dar respuesta a las cuestiones que la originaron, pero al mismo tiempo, se han identificado una serie de líneas de trabajo que requieren profundizar en su abordaje. Todo ello, nos motiva a contemplar la posibilidad de continuar y ahondar en ámbitos de la investigación relacionados con el desarrollo, el estudio y análisis de los procesos de descentralización política, no exclusivamente limitados a Panamá, sino proseguir con análisis comparados de la evolución de los procesos de descentralización en la región.

Uno de los temas sobre los que queda pendiente un análisis más detallado, está asociado a la necesidad de diseñar instrumentos de financiamiento específicos que tomen en consideración las particularidades socioeconómicas del país, orientados a promover la integración y la cohesión social, así como la mejora en la calidad de los servicios públicos que se ofrecen priorizando la calidad y el acceso a los mismos.

Por otra parte, si bien es cierto que hemos analizado los pormenores de la estructura institucional del país en lo concerniente a las diferentes instancias gubernamentales con competencias en materia de gestión pública y su articulación, consideramos necesario profundizar en la formulación de modelos de gestión pública para instancias sectoriales como el MEF, adaptadas a los cambios normativos que se han originado a partir de la aprobación de la ley de descentralización. En lo específico, esto nos llevaría a ahondar en los modelos, instrumentos y estructuras que permitan una planificación del desarrollo.

Por último, consideramos que, a pesar de los análisis realizados y las propuestas de articulación para cada una de las regiones del país, sería interesante realizar un estudio más pormenorizado de cada una de ellas que por motivos de las limitaciones de espacio y tiempo de un trabajo de esta magnitud no han sido lo suficientemente analizadas.

Pese a estas cuestiones pendientes, esta tesis ha contribuido a plantear una visión del desarrollo y una estrategia territorial tan necesaria para el país. La heterogeneidad y particularidades de las realidades que lo conforman han sido analizadas con exhaustividad, así como con un conocimiento que ha quedado evidenciado en el desarrollo de los diferentes apartados de la investigación. Consideramos, por tanto, la misma, como un aporte clave para entender y visualizar el devenir de los retos a los que nos enfrentaremos en los próximos años.



## **8.BIBLIOGRAFÍA**

---



- Aghón, G. Alburquerque, F. & Cortés, P. (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. Santiago de Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas.
- Alberdi, J. (2014). *Aspectos sociopolíticos del Desarrollo Humano Local: nuevas claves de análisis para la participación democrática y las interacciones público-privadas*. Bilbao: HEGOA/EHU.
- Albertos, J. Caravaca, I. Méndez, R. & Sánchez, J. (2004). Desarrollo territorial y procesos de innovación socioeconómica en sistemas productivos locales. En J. Alonso, *recusos territoriales y Geografía de la innovación industrial en España*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alburquerque, F. (1996). *Dos facetas del desarrollo económico y local: fomento productivo y políticas frente a la pobreza*. Santiago de Chile: ILPES.
- Alburquerque, F. (2003). *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. Madrid: Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 157-171.
- Alburquerque, F. (2006). *Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva*. San José: Fondo Multilateral de Inversiones FOMIN.
- Alburquerque, F. (2008). Innovación, transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: una política pendiente. *Revista Arbor. Ciencia, Pensamiento y Cultura*, CLXXXIV(732), 687-700.
- Alburquerque, F. (2016). El enfoque del desarrollo económico territorial y la política. En J. Noquera Tur, *La visión territorial y sostenible del desarrollo local. Una perspectiva multidimensional.I. Territorio, desarrollo y sistemas productivos locales* (págs. 47-66). Valencia: Universidad de Valencia.
- Alburquerque, F. Costamagna, P.& Ferraro, C. (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio*. Buenos Aires, Argentina: UNSAM Universidad Nacional de General San Martín.
- Alexander Héctor (2014). *Más allá de la región interoceánica: un análisis para la formulación de políticas públicas*. Panamá, Panamá: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Centro Nacional de Competitividad (CNC).
- Amin, A. (1998). Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional. *EKONOMIAZ*(41), 69-89.
- Amin, A. (2001). Moving on: institutionalism in economic geography. *Environment and Planning A*(33), 1237-1241.
- Arocena, J. (1995). *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad-Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- Arocena, J. (2008). El desarrollo local en los últimos 30 años. *PRISMA*, 9-11.
- Arocena, J. (2013). El desarrollo local una aproximación conceptual. +E *Revista de extensión Universitaria*, 6-13.
- Arrow, K. (1962). The Economic Implications of Learning by Doing. (O. U. Press, Ed.) *The Review of Economic Studies*, 29(3), 155-173.
- Asamblea Nacional (1972). *Constitución Política de la República de Panamá*. Panamá: B.A Constituciones.



- Ash, A. (1998). Una perspectiva institucionanlista sobre el desarrollo económico regional. *Ekonomiaz*, 2º cuatrimestre(41), 68-69.
- Asheim, B., & Isaksen, A. (2002). REgional innovation sustems: The integration of local 'sticky' and global 'ubiquitorus' knowledge. *Journal of Technology*, 1(27), 77-86.
- Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa. (2017). *II. Informe Observatorio visión país 2025*. Panamá.
- Ayala M. & Artavia L. (2005). *Centenario de la República. Historia e conómica e institucional y la retua de la prosperidad*. Panamá: Editorial Universidad estatal a distancia.
- Aydalot, P. (1985). *Economie régionale et urbaine*. Paris: Économica.
- Aydalot, P. (1986). *Milieus innovateurs en Europe*. Paris: GREMI.
- Bagnasco, A. (2007). El capitalismo que cambia, el trabajo y las condiciones de vida. *Sociología del Trabajo*(61), 7-29.
- Baines, S, & Alberston, K. (2013). Social innovation, an answer to contemporary societal challenges? Locating the concept in theory and practice. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 436-455.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2009). *Evaluación del programa país: Panamá 2005-2009*. Washington, D.C: Oficina de evaluación y supervisión, OVE.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2016). *Panamá metropolitana. Sostenible, humana y global*. Panamá: BID.
- Banco Mundial (2011). *Learning for all investing in peoples knowledge and skills to promote development World Bank Group education strategy 2020*. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.
- Banco Mundial (2017). *Indicadores del Desarrollo Humano Mundial*. Washintong: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2017). *Índice de desempeño logístico 2016*. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Baquero Torres, M. I. & Rendón, J. A. (2011). Desarrollo humano local: la alternatividad para el buen vivir. *Revista de la Universidad de La Salle*, 67-86.
- Barceló, M. (2001). *Hacia una economía del conocimiento*. Madrid: Pricewaterhouse Coopers.
- Barletta, N. A. (2012). *Estrategia para el Desarrollo Nacional. Visión, realización, actualización*. Panamá: Exedra. Universidad de Panamá.
- Barletta, N. A. (2012b). *El Centro bancario y sus proyecciones. Visión del origen, crecimiento, crisis histórica y consolidación de una de las bases fundamentales de la economía nacional*. Panamá: Universidad del Istmo. Editorial Portobelo. Colección Universitas. UDI-8.
- Barletta, N.A (2016). *Huellas. Contribuciones públicas nacionales e internacionales. Memorias*. Bogotá.
- Barón, J., & Meisel, A. (2005). La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de los noventa. En J. Ramos, & Farfán, K., *Las finanzas públicas del Ceribe colombiano*. Barranquilla: Ediciones Uninorte.
- Barquero, V. (1999). *La teoría del desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide.
- Barquero, V. (1999). El desarrollo local: una estrategia para el nuevo milenio. *REVESCO: revista de Estudios cooperativos*(68), 15-24.

- Barquero, V. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América LATina y el Caribe.
- Barquero, V. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE*, 26(79).
- Barquero, V. (2006). Seguimiento y transformación de clusters y milieus en los procesos de desarrollo. *Revista Eure*, XXXII(95), 75-92.
- Barquero, V. (2008). Diversidad y complejidad de las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista Prisma*, 35-58.
- Barquero, V. (2016). Cambio de Modelo de Desarrollo de los Territorios Innovadores: la complejidad del proceso. *Revista Mexicana sobre Desarrollo Local*(1), 15-26.
- Baser, H., & Morgan, P. (2008). *Informe de estudio de capacidad, cambio y desempeño*. Maastricht: Documento de debate 59B del ECDPM.
- Becattini, G. (1979). Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unit d'indagine dell'economia industriale. *Rivista di economia e politica industriale*, 1, 7-21.
- Becattini, G. (1992). El distrito industrial marshaliano como concepto socioeconómico. En F. Pyke, G. Becattini, & W. Segenberger, *Los distritos industriales y las pequeñas empresas. Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia* (págs. 61-79). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Becattini, G. (2002). Del distrito industrial marshaliano a la "teoría del distrito". *Investigaciones Regionales*, 9-32.
- Becattini, G. (2006). Visitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial. *Economía Industrial*(359).
- Becerra. (2008). Las redes empresariales y la dinámica de la empresa: aproximación teórica. *INNOVAR. Revista de Ciencias Admisnitrativas y Sociales*, 18(32), 27-45.
- Bilbao-Osorio, B. (2009). *The Basque Innovation System: a policy review*. Bilbao: Institute of Competitiveness. Cluster, REgional Development adn Innovation Series Deusto. University Press.
- Bird, R. & Smart, M. (2002). Intergovernmental fiscal transfers: international lessons for developing countries. *World Development*, 30(6), 899-912.
- Blanco, I. & Gomá R. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Bob, J. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*(50), 29-46.
- Bock, B. (2012). Social Innovation and Susteainability: How to disentangle the buzzword and its application in the field of agriculture and rural development. *Studies in agricultural economics*, 2(114), 57-63.
- Boisier, S. (1990). *La descentralización: un tema difuso y confuso*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile: Series históricas 5. Naciones Unidas.
- Boisier, S. (1992). Las relaciones entre descentralización y equidad. *Revista de la CEPAL*(46), 113-132.
- Boisier, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. *Estudios Regionales*(48), 41-79.
- Boisier, Sergio (1999). *El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico*. Santiago de Chile: Estudios Sociales. Corporación de Promoción Universitaria.

- Boisier, S. (1999). *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*. (C. d. Regionales, Ed.) Santiago de Chile, Chile: Universidad del Bío-Bío.
- Boisier, S. (2002). *La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización*. Ministerio de Presidencia, de Educación y de Salud, Perú.
- Boisier, S. (2003). ¿ Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? *Revista dle CLAD Reforma y Democracia*(27), 1-24.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en su lugar y en manos de la gente. *Revista Eure*, XXX(90), 27-40.
- Boisier, S. (2005). ¿ Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*(86), 47-63.
- Boisier, S. (2010). Decodificando el desarrollo del siglo XXI: Subjetividad, complejidad sinapsis, sinergia, recursividad, liderazgo y anclaje territorial. *Semestre económico*, 13(27).
- Boisier, S. (2015). Bioregionalismo: una ventana hacia el desarrollo territorial endógeno y sustentable. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, 42-46.
- Bonet, J. (2006). *Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia*. Cartagena: Banco de la República.
- Bonet, J., & Alvis, Jorge. (2007). *Bases para un fondo de compensación regional en Colombia*. Banco de la República. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).
- Bonet, J. & Galvis, L. (2016). *Sistemas de Transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia*. 2016: Banco de la República/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Borja, J. (1987). *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Boschma, R. (2015). Hacia una perspectiva evolutiva de la resiliencia regional. *Estudios Regionales*(5), 733-751.
- Bourdieu, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Bravo, Javier. (2014). Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. *Temas de agenda pública*(68).
- Brenner, N. (1999). Beyond state-centrism? Space, territoriality and geographical scale in globalization studies. *Theory and Society*, 39-78.
- Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialization: the re-scaling or urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3), 431-451.
- Brenner, N. (2003). Glocalization as a state spatial strategy: Urban entrepreneurialism and the new politics of uneven development in Western Europe. En J. Peck, & H. Yeung , *Remaking the global economy: Economic-geographical perspectives* (págs. 197-216). London: SAGE Publications.
- Brewer-Carías, A. (1998). Descentralización y democracia: una reflexión obligada en Venezuela. En C. Mascareño, *Descentralización, gobierno y democracia*. Caracas: Glocal/Cendes.
- Brunet, B. I., & Böcker, R. (2015). Desarrollo sostenible, humano y endógeno. *Estudios Sociológicos XXXIII*, 311-335.
- Bustelo, P. (2007). Imperialismo, hegemonía internacional y Estado-nación en el Siglo XXI: notas para el debate. En J. Martínez, Peinado, & R. Sánchez Tabares, *El futuro*

- imposible del capitalismo. Ensayos en memoria de José Vidal Villa* (págs. 77-94). Icaria.
- Bustos-Gallardo, B., Lukas, M., Stamm, C., & Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*(73), 161-183.
- Camagni. (1991). Local milieu , uncertainty and innovation networks: Towards a new dynamic theory of economic space. En Camagni, *Innovation networks: spatial perspectives* (págs. 123-144). London: Belhaven Press.
- Camagni, R. (1991). *Innovation networks. Spatial perspectives*. London: GREMI-Belhaven Press.
- Camagni, R. (2003). Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio. *Investigaciones Regionales* 2, 31-57.
- Cárdenas, N. (2002). El desarrollo local su conceptualización y procesos. *Provincia*(8), 53-76.
- Casti, J. (1995). The Theory of Networks. En D. Basten, J. Casti, & R. Thord, *Networks in Action. Communication, Economics and Human Knowledge* (págs. 3-24). Berlin: Springer.
- Castro Herrera, G. (2006). El proyecto de ampliación del Canal de Panamá: el transitismo contra el tránsito. *Ecología política*(31), 117-119.
- Castro Herrera, G. (2012). Panamá: territorio, sociedad y gestión pública en perspectiva del siglo XXI . *HALAC, I*(2), 140-156.
- Centro Nacional de Competitividad (2014). *Informe Económico* . Panamá: Serie de productos especiales.
- Centro Nacional de Competitividad (2016). *Informe anual 2015 y perspectivas 2016, Panamá*. Panamá.
- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- CEPAL (2005). *Los pueblos indígenas de Panamá: Diagnóstico sociodemográfico a partir del Censo del 2000*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2012). Cambios estructurales para la igualdad. *Una visión integrada del desarrollo. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL*. San Salvador: Comisión Económica para América Latina.
- CEPAL (2015). *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- CEPAL (2016). *Anuario estadístico de América Latina*. Santiago de Chile: División de estadísticas .
- CEPAL (2019). *Estudio Económico de América Letina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Chaves, R., Monzón, J., & Zaragoza, G. (2013). La economía social: concepto, macromagnitudes y yacimientos de empleo para el Trabajo Social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 19-29.
- Chia, E., & Torre, A. (2020). Gobernanza territorial a través del prisma de los instrumentos, aprendizajes y conflictos. *Investigaciones Geográficas*(60), 18-34.
- Chiriboga (2012). Innovación y desarrollo territorial en aglomeraciones industriales periféricas: el papel del polo petroquímico de bahía blanca (Argentina). *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 188, 97-110.
- Claudio, V. (1984). *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel.

- Coleman, J. (1998). Social capital and the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 1-24.
- Coleman, J. (2000). Social capital in the Creation of Human Capital. En E. L. Lesser, *Knowledge and Social Capital. Foundations and Applications*. Boston: Butterworth Heineman.
- Cooke, P. (2001). Regional innovation systems, cluster, and the knowledge economy. *Industrial and Corporate Change*, 10(4), 945-974.
- Cooke, P. & Morgan, K. (1993). The Network Paradigm. New Departures in Corporate and Regional Development. *Society and Space*(11), 543-564.
- Cooke, P. Gómez Uranga, M. & Etxebarria, G. (1997). Regional Innovation Systems: Institutional and Organizational Dimensions. *Research Policy*(26), 475-491.
- Contraloría General de la República (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Ciudad de Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).
- Contraloría General de la República (2013). *Informe de la Contraloría General de la República*. Panamá.
- Contraloría General de la República (2016). *Informe del Contralor General de la República*. Panamá.
- Contraloría General de la República (2017). *Informe del Contralor General de la República*. Panamá: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República (2019). *Presupuesto del sector público de la República, por área institucional, según ingresos y gastos: años 2018*. Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).
- Costamagna, P. (2014). *Ensayo sobre un diálogo entre el enfoque del Desarrollo Territorial y el Desarrollo Humano Local desde una perspectiva latinoamericana*. País Vasco: HEGOA.UPV.
- Couto, R. S. (2012). Los retos del desarrollo humano en el territorio: experiencias en Brasil y Colombia. *Equidad y Desarrollo*(17), 9-30.
- Cox, K. & Mair, A. (1998). Locality and community in the politics of local economic development. *Annals of the Association of American Geographers*(78), 307-325.
- Cuervo, L. & González, J. (1997). *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*. Bogotá: TM Editores, COLCEINCIAS, Cider.
- Cuervo, L. M., & González, J. (1998). Industria y ciudades en la era de la mundialización. *EURE*, 24(73), 119-121.
- Cuervo, L. M. (2006). *Globalización y territorio*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.
- Das, S. (2011). *The World Bank and the Knowledge for development (KD4). Initiative: A Post-Structuralist Investigation of the World Bank's Attempts to Govern Global Development Knowledge*.
- Dei Ottati, G. (2006). El "Efecto Distrito": algunos aspectos conceptuales de sus ventajas competitivas. *Economía Industrial*(359), 73-80.
- Demoustier, D. (2011). *L'économie sociales et solidaire. S'associer pour entreprendre autrement*. Paris: Alternatives économiques/Syros.
- Di Gropello, E., & Cominetti, R. (1998). *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Di Prieto, J. (2001). Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. En D. Burin, & A. Heras, *Desarrollo local: Una respuesta a escala humana a la globalización* (págs. 13-50). Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

- Díaz, G. (2017). Turismo y desarrollo local. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 2(15), 333-340.
- Díaz, J. (2017). La importancia de los factores fundamentales en el clúster. *Dimensión empresarial*, 15(2), 141-153.
- Doering, P., & Terkla, D. (1995). Business strategy and cross-industry clusters. *Economic Development Quarterly*(9), 225-237.
- Dosi, G. (1988). The nature of the innovative process. En G. Dosi, *Technical change and Economic Theory*. London: Pinter.
- Drucker, P. (1993). *La sociedad postcapitalista*. México, D.F: Norma.
- Dubois, M. A. (2006). La dimensión normativa del desarrollo en la globalización: una visión crítica de las cosas. *Revista de Dirección y Administración de empresas*(13), 33-52.
- Dubois, M. A. (2014). *Marco teórico y metodológico del Desarrollo Humano Local*. Bilbao: Instituto de Estudios sobre desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA)/ Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Dubois, M. A., Guridi, L., & López Belloso, M. (2011). *Desarrollo Humano Local: de la teoría a la práctica. Los casos de reconversión azucarera en Holguín (Cuba) y de los campamentos saharauis de Tinduf*. Bilbao: HEGOA. Instituto de estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA)/ Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Dupuy, C., & Burmeister, A. (2003). *Entreprises et territoires. Les nouveaux enieux de la proximité*. Paris: La Documentation Francaise.
- Durston, J. (2000). ¿Qué es el capital social comunitario? *Serie Políticas Sociales*.
- Echeverri, P., González, H., Echeverri, A., & Miranda, A. (2011). La institucionalidad de lo territorial gestión pública y política pública. En J. Forero, Gordillo, G., & González, A., *Mundos rurales y transformaciones globales: desafíos y estrategias de respuesta* (págs. 1-24). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Edquist, C. (2001). The Systems of Innovation Approach and Innovation Policy: An Account of the State of the Art. *Lead paper presented at the DRUID Conference*. Aalborg.
- Egon, M. (agosto de 2005). Los estudios de la descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista EURE*, XXXI(93), 77-88.
- Eloy, F., & Roach Rivas, G. (2013). Desempeño macroeconómico, desigualdad, productividad y pobreza en América Latina y Panamá. *Análisis*, FES(1).
- Fabio, B. (2017). *Experiencia de la inversión pública en gobiernos sun-nacionales, tratamiento de inequidades territoriales y el desarrollo urbano ( caso de Panamá)*. Panamá, Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Programación de Inversiones.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Farinós. (2005). Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. *Ería*(65), 219-235.
- Farinós. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E*(46), 11-32.
- Farinós. (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación. *Desenvolvimiento Regional en debate*, 5(2), 4-24.
- Fernández, Victor Ramiro; Amin, Ash; Vigil, José Ignacio;. (2008). *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- Finot, I. (1999). Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) "Reforma y Democracia"*.
- Finot, I. (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Santiago de Chile: ILPES.
- Finot, I. (2007). Los procesos de descentralización en América Latina. (A. E. (AECR), Ed.) *Investigaciones Regionales*, 177-178.
- Florida, R. (2010). *La clase creativa*. Madrid: Paidós.
- Foray, D., & Lundvall, B. (1996). La economía basada en el conocimiento: de la economía del conocimiento a la economía del aprendizaje. En OCDE, *Empleo y crecimiento de la economía basada en el conocimiento* (págs. 11-32). Paris.
- Frank, M., & Nussbaumer, J. (2008). *La logique sociale du développement territorial*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Freeman, C. (1987). *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. London: Pinter Publishers.
- Freeman. (1995). National System of Innovation in Historical Perspective. *Cambridge Journal of Economics*, 19(1), 5-24.
- Friedman, J., & Weaver, C. (1980). *Territory and Function*. California: University of California Press.
- FUNDEMUCA. (2008). *Estudio comparativo sobre las finanzas municipales de Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica: Fundación para el Desarrollo Municipal de Centroamérica y el Caribe.
- FUNDEMUCA. (2011). *Territorialización de políticas públicas*. San José, Costa Rica.
- FUNDEMUCA. (2012). *Autonomía administrativa: la autonomía administrativa en Panamá*. San José, Costa Rica: Fundación para el Desarrollo Municipal de Centroamérica y el Caribe.
- Gaceta Oficial (1995). De 2 de junio, número 22,796.
- Gaceta Oficial (2012). De 3 de abril, número 27,007-D.
- Gaceta Oficial (2017). De 24 de octubre, número 28,393-B.
- Gainza Barrencia Xabier (2008). *Instituciones y Territorio. Las Agencias de Desarrollo Local Vasas en la promoción de la economía local*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Galès, L. (noviembre de 2009). European cities social governance. (U. d. Chile, Ed.) *Revista INVI*, 24(67), 175-180.
- Galicchio, E. (2004). *El desarrollo local en América Latina. Estrategia y política basada en la construcción de capital social*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- Galicchio, E. (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? reflexiones desde la práctica. *EUTOPIA*, 11-23.
- García González Daniel (2001). *La cuestión municipal en Centroamérica: un desafío para la consolidación democrática y la modernización del Estado (una década en claroscuro)*. San José, Costa Rica: Fundación DEMUCA- Cooperación Española.
- Garcimartín, C. Fernández, M. & Astudillo, J. (2019). *La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de las inversiones públicas*. Nota Técnica n° IDB-TN-1703, Banco Interamericano de Desarrollo, Panamá.
- Garofoli, G. (1983). *Industrializzazione diffusa in Lombardia*. Pavia: Ediz. Iuculano.

- Garofoli, G. (1992). Endogenous Development and Southern Europe: an Introduction. En G. Garofoli, *Endogenous Development and Southern Europe* (págs. 1-16). Brookfield, Vt., USA: Aldershot, Hants.
- Garofoli, G. (1994). Modelos locales de desarrollo. *Estudios Territoriales*, 157-168.
- Garofoli, G. (1995). Desarrollo económico, organización de la producción y territorio. En A. Vázquez-Barquero, & G. Garofoli, *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid: Colegio de Economicas de Madrid.
- Garofoli, G. (2009). *Local Economic Development experiences in Europe: Lessons for Latin America*. (FIIAPP, Ed.) San José, Costa Rica: Program Coordination and Orientation Office VII.
- Gilly, J. & Torre, A. (2000). *Dynamiques de proximité*. Paris: L' Harmattan.
- Gioacchico, G. (2009). Regional and local development. *Italian Journal of regional*(8), 1-24.
- Giraldo, C. (2009). *Finanzas públicas en América Latina. La economía política*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Grabher, G. (1993). Understanding networks: actors, resources and processes in interfirm cooperation. En G. Grabher, *The embedded firm: on the socioeconomics of industrial networks*. London: Routledge.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*(91), 481-510.
- Guenzi, A. (2006). El distrito industrial y su impacto en la historia económica. *Economía industrial*, 1(359), 29-36.
- Guy, P. (2011). *Globalization, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración, Ciudad de Guatemala.
- Harvey, D. (1989). From managerialism: the transformation of urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*(71), 3-17.
- Hausmann, Espinoza, & Santos. (2017). Cambiando esclusas: Un diagnóstico de crecimiento de Panamá. (C. f. University, Ed.) *CID Faculty Working Papers*.
- Huerta. (2017). ¿ Es el capital social un tipo de capital? un análisis desde el proceso de estratificación. *Revista el El Colegio de San Luis*(13), 92-129.
- Isabel, M. B. (2006). *El proceso de descentralización en la República de Panamá*. Panamá: Informe elaborado por la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe.
- Janssen, F., & Wuillaume, A. (2018). Researching bricolage in social entrepreneurship. *Entrepreneurship and Regional Development*(30), 450-470.
- Jessop, B. (2001). Institutional re(turns) and the strategic-relational approach. *Environment and Planning*(33), 1213-1235.
- Jessop, B. (2004). La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. *Revista EURE*, XXX(89), 25-41.
- Johnson, B. (1992). Institutional learning. En B.-A. Lundvall, *National Systems of Innovation and Interactive Learning* (págs. 23-44). London: Printer.
- Jovane, J. (2018). *EL Canal de Panamá: términos de intercambio, renta y conflicto ecológico distributivo*. Panamá: Universidad de Panamá.
- Jolly Jean-Francois (2010). *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en*



- Colombia. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Arquitectura y Diseño.
- Jütting Johannes, C. E. (2005). What makes decentralisation in developing countries pro-poor? *The European Journal of Development Research*, 626-648.
- Keating, M. (2005). Gobernar las ciudades-región: política, economía y desarrollo. *Ekonomiaz*(58), 128-145.
- Klein, J. L., Fontan, J.-M., Harrison, D., & Levesque, B. (2013). The Quebec model: a social innovation system founded on cooperation and consensus building. En F. Moulaert, A. MacCallum, & A. Amdouc, *The international handbook on soical innovation: collective actiona learning and transdisciplinary research* (págs. 371-383). UK: Edward Elgar.
- Koschatzky, K. (2002). Fundamento de la economía en redes. Especial enfoque a la innovación. *Economía Industrial*(346), 15-26.
- Leis, R. (2000). *Abrir canales de participación: descentralización y poder local*. Panamá, Panamá: Edita Coordinación Nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local.
- Levi-Faur, D. (2012). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford. University Press.
- Lundvall, B. A. (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter.
- Madoery, Oscar (2008). *Otro desarrollo. ELcambio desde las ciudades y regiones*. San Martín: UNSAM. Ciencias Sociales. Serie Desarrollo y Territorio.
- Madoery, Oscar (2008). Cinco interrogantes fundamentales del desarrollo endógeno. *Revista Prisma*(22).
- Maillat, D. (1995). Desarrollo territorial, milieu y política regional. En A. Vázquez Barquero, & Garifoli, F, *Desarrollo Económico Local en Europa*. Madrid: Colegio de Economistas.
- Manet, L. (2014). Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes. *Noésis Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 23(46), 18-56.
- Marshal, M. (2018). *La dicotomía de los procesos de descentralización administrativa y de planificación urbano-regional en Chile; efectos sobre la planificación y gestión subnacional*. Santiago de Chile: Tesis Doctoral.
- Marshall, A. (1920). *Principles of economics: an introductory volume*. Houndmills: MacMillan.
- Marston, S. A. (2000). The social construction of scale in Progress. *Human Geography*, 24(2), 219-242.
- Martín, & Lejarriaga. (2011). Las empresas de participación de trabajo asociado antes los desafíos del futuro en un contexto de crisis económica: propuesta de actuación. *Revista de Economía Pública Social y Cooperativa*(72), 239-261.
- Martínez González-Tablas. (2006). *Economía política global, I. Las fuerzas estructurales*. Barcelona: Ariel.
- Martínez, M. (2016). La metropolización, afectada por la globalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana. *Revista Colombiana de Geografía*, 25(2), 77-105.
- Massey, A., & Johnston-Miller, K. (2016). Governance: public governance to social innovation? *Policy and politics*(44), 663-675.
- Massey, D. (1984). *Spatial Divisions of Labour. Social strcures and Geography of Production*. Londres: Macmillan.

- Materán, M., & Bustillo, L. (2017). Dinámicas Territoriales como base para la Gestión Pública: Modelo sistémico funcional. *Revista Venezolana de Gerencia*, 22(78), 249-260.
- Mckay, A. (1999). *La estructura del Estado panameño y sus raíces históricas* (Editorial Mariano Arosemena ed.). (D. N. cultural, Ed.) Instituto Nacional de Cultura.
- Méndez, R. (2002). Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. *Revista EURE*, XXVIII(84), 63-83.
- Mendez, R. (2012). Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana. Ciudad y Territorio. *Estudios Territoriales*, XLIV(172), 215-231.
- Meuleman, L. (2010). La dimensión cultural de la metagobernanza: por qué pueden fallar las doctrinas de la gobernanza. *Public Organ Rev*, 49-70.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2017). *Índice de pobreza multidimensional de Panamá*. Panamá, Panamá: Dirección de análisis económico y social.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2017). *Informe de ejecución del Programa de inversiones públicas no financieras*. Panamá: Dirección de Programación e Inversiones.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2017). *Manual de organización del Sector Público de la República de Panamá*. Panamá: Dirección de presupuestos de la nación.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2017). *Pobreza e indigencia por ingreso y características socioeconómicas según encuesta de hogares propósitos múltiples*. Panamá.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2017). *Presupuesto municipal de ingresos y egresos 2016-2107*. Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2018). *Ejecución Provincial 2010-2019 del sector público financiero*. Dirección de Programación e Inversiones. Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2018). *Índice de pobreza multidimensional de Panamá*. (D. d. social, Ed.) Panamá, República de Panamá.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2018). *Informe de ejecución del Programa de inversiones públicas no financieras*. Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Monnet. (2010). Le territoire réticulaire. *Anthopos, huellas del conocimiento*(227), 91-104.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de la descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista EURE*, XXXI(93), 77-88.
- Montero, A., & Samuels, D. (2004). The political determinants of decentralization in Latin America. Causes and Consequences. *Decentralization and democreacu in Latin America*, 5-7.
- Moreno Lobón, J. M. (2007). *Panamá: hacía una propuesta de desarrollo sostenible*. Panamá: Universidad de Panamá.
- Morgan, K. (2005). Ciudades- región en Europa: innovación aprendizaje y nueva gobernanza territorial. *Ekonomiaz*(58), 176-196.
- Moulaert, & Sekia. (2003). Territorial innovation models: a critical suerveys. *Regional Studies*, 289-302.
- Moulaert, F., & Nussbaumer, J. (2005). La región social. Más allá de la dinámica territorial de la economía del aprendizaje. *Ekonomiaz*, 96-128.
- Moulaert, F., & Nussbaumer, J. (2005). The Social Region. Beyond the territorial dynamics of the Learning Economy. *European Urban and Regional Studies*(12), 45-64.

- Moulaert, F., MacCallum, D., & Mehmood, A. (2013). *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning, and Transdisciplinary Research*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing.
- Muller, P. (2009). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Neil, S. (1996). Spaces of vulnerability: the space of flows and the politics of scale. *critique of Anthropology*(16), 63-77.
- Nelson, R. (1993). *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Neumeier, S. (2012). Why do social innovations in rural development matter and should they be considered more seriously in rural development research?. Proposal for a stronger focus on social innovations in rural development research. *Sociologia Ruralis*, 52(1), 48-69.
- Nijkamp Peter, & Siedschlag, I. (2011). *Innovation, growth and competitiveness. Dynamic regions in the knowledge based world economy*. Heidelberg, Alemania: Springer.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F: Fondo de Cultura Económica S.A.
- Nussbaum. (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona: Editorial Herder.
- Nussbaum, M. (2003). Capacidades como derechos fundamentales: Sen y la justicia social. *Economía feminista*, 9 (2/3): 33-59., 33-59.
- Nussbaum, M. (2006). *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (1996). *The knowledge-based economy*. Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development ECD. (2001). *Cities and Regions in the New Learning Economy*. Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development ECD. (2015). *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development ECD. (2017). *Making decentralisation work in Chile: Towards Stronger Municipalities*. Paris: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *Caminos de desarrollo. Estudio multidimensional de Panamá. Volumen 1. Evaluación inicial. Mensajes principales*. Paris.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *Plan Estratégico Nacional con visión de Estado. Panamá 2030. Alineando el desarrollo nacional con los objetivos del desarrollo sostenible*. Panamá.
- Ostrom, E. (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms. *The Journal of Economic Perspectives*, 14(3 ( Summer)), 137-158.
- Palma, E. (1983). El tema de la descentralización en la transición hacia la democracia. *EURE*(34-45), 145-153.
- Palma, E., & Dolores, Rufián. (1989). Los procesos de descentralización y desconcentración de políticas sociales en América Latina. Brasilia: ILPES-CEPAL.
- Pérez Pereyra, A. (2008). Políticas públicas para la promoción del desarrollo económico territorial. Una aproximación desde la práctica. (ASOCAM, Ed.) *Reflexiones y aprendizajes*, 30-35.
- Peters, B. (1998). *Comparative Politics: Theory and Methods*. New York: University Press.

- Pierre, B. (2000). *Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social*. Barcelona: Desclée.
- Pinilla, Héctor, & Vergara, A. (1000). *Legislación municipal comentada*. Panamá: Impresiones.
- Piore, M., & Sabel, C. (1984). *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books.
- Piore, M., & Sabel, C. (1990). *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza.
- Piselli, F. (2003). Capital social: un concepto situacional y dinámico. En e. a. Bagnasco, *El capital social. Instrucciones de uso*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Panamá*. Panamá: Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2015). *Atlas de Desarrollo Humano Local*. Panamá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2017). *Desarrollo Humano para todos. Panorama General*. Washington.
- Porter, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Porter, M. (1998). Cluster and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, 77-90.
- Portes, A. (1998). Social capital: its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*(24).
- Portes, A., & Sensenbrenner, J. (1993). Embeddedness and Immigration: Notes on the social determinants of economic action. *American Journal of Sociology*, 98, 1320-1350.
- Porto, A., Huáscar Eguino, & Walter Rosales. (2017). *Panorama de las finanzas municipales en América Central. Sector de instituciones para el desarrollo*. Documento para la discusión n° IDB-DP-552, División de Gestión Fiscal, Washington DC.
- Powell, W., & Snellman, K. (2004). The knowledge economy. *Annual Review of Sociology*(30), 199-220.
- Purcell, M. (2002). The state, regulation, and global restructuring: reasserting the political in political economy. *Review of international Political Economy*, 9(2), 284-318.
- Putman, Robert (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Pinceton: Princeton University Press.
- Putman. (2001). la comunidad próspera. el capital social y la vida pública. *Revista Zona abierta*(94/95), 89-104.
- Rallt, A., & Torre, A. (1995). *Économie industrielle et économie spatiale*. Paris: Económica.
- Ramos, J. (Diciembre de 1998). Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en tono a los recursos naturales. *Revista de la CEPAL*, 105-126.
- Renate, M. (1993). Modernization and the logic of interorganizational networks. *Knowledge&Policy*, 3-16.
- Riggirozzi, P., & Wylde, C. (2018). *Handbook of south american governance*. New York: Routledge.
- Rodríguez-Pose, A. (2001). *El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de Desarrollo Económico Local en un mundo globalizado*. Londres: Organización Internacional del Trabajo.
- Ron, M., & Sunley, P. (2003). Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panace? *Journal of Economic Geography*(3), 5-35.
- Ron Martin, & Sunley Peter. (2014). Towards a Developmental Turn in Evolutionary Economic Geography? *Regional Studies*, 49, 712-732.
- Rosenberg, N. (1982). *Inside the Black Box: Technology and Economics*. New York: Cambridge University Press.

- Roth, A.-N. (2009). Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas. En A.-N. Roth, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (págs. 17-56).
- Roy, R. A. (1996). *Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización: Costa Rica*. El Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.FLACSO.
- Sánchez de Juan Joan-Antón (2004). La coordinación de estrategias territoriales y sectoriales como modelo de inteligencia gubernamental. En J. Romero, & Farinos,J, *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones* (págs. 313-324). Oviedo: Trea.
- Sánchez, T., & Vidal, V. (2000). *Mundialización y cambios institucionales. Cuestiones para el debate*. Huelva: Editorial Universidad de Huelva.
- Sassone, P., & Camacho, M. (2005). *Desarrollo endógeno: un debate necesario*. Caracas, Venezuela: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Secretaria Nacional de Descentralización (2017). *Transferencias de recursos del Gobierno Nacional hacia todos los municipios del país*. Panamá: Ministerio de la Presidencia.
- Schumpeter, J. (1934). *The theory of economic development*. Cambridge: Harvard University Press.
- Scott. (2006). Creative cities: conceptual issues and policy questions. *Journal of Urban Affairs*, 28(1), 1-17.
- Sen, A. (1981). Ingredients of Famine Analysis: Availability and Entitlements. *The Quarterly Journal of Economics*, 96(3), 433–464.
- Sepúlveda Arcos, A. L. (2012). *Portafolio de servicios de la Dirección Regional de Planificación Regional*. Panamá: Dirección de Planificación Regional. Ministerio de Economía y Finanzas.
- Sforzi, F. (2005). Del distrito industrial italiano la desarrollo local. En R. R. Ortega, *Desarrollo local: Teoría y prácticas socioterritoriales* (págs. 27-50). Mexico, México: Miguel Angel Porrúa.
- Shah, A. (2007). A Practitioner's Guide to Intergovernmental fiscal Transfers. En R. Boadway, & Shah, A., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice* (págs. 1-51). Washington,D.C: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.
- Silva Lira, I. (2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 81-100.
- Silva Lira, I. (2007). *Desarrollo económico local y competitividad*. Taller sobre "Migración interna y desarrollo en Chile: diagnóstico, perspectivas y políticas", Comisión Económica para América Latina (CEPAL), División de Población (CELADE), Santiago.
- Simmie, J. (2005). Innovation and space: a metrical review of the literature. *Regional Studies*(39), 788-804.
- Simone, C., & Madariaga Aldo. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Crisis Económica para América LATina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Smith, N. (1996). Spaces of vulnerability: the space of flows and the politics of scale. *Critique of Anthropology*(16), 63-77.
- Smith, M. P. (1998). Looking for global spaces in local politics. *Political Geography*, 35-40.
- Social, S. T. (2019). *Hoja metodológica del PPlan Colmena*. Panamá: Ministerio de Desarrollo Social.

- Stöhr, W., & Taylor, F. (1981). *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries*. Nueva York.
- Stöhr, W., & Taylor, F. (1981). *The dialectics or Regional Planning in Developing Countries*. New York.
- Swyngedouw. (1997). Neither global nor local: "Glocalisation" and the politics of scale. En Cox, *Spaces of Globalization* (págs. 137-166). New York: Guilford.
- Swyngedouw. (2004). Globalisation or glocalisation? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25-48.
- Swyngedouw. (2005). Governance Innovation and the citizen: the Janus face of governance beyond the state. *Urban Studies*, 42(11), 1991-2077.
- Tabares, R. S., & Vidal Villa, J. (2000). *Mundialización y cambios institucionales. Cuestiones para el debate*. Huelva, España: Universidad de Huelva.
- Tello, M. (2010). Del desarrollo económico nacional al desarrollo local: aspectos teóricos. *Revista de la CEPAL*, 51-67.
- Throsby, D. (2008). El modelo de círculos concéntricos de las industrias culturales. *Tendencias Culturales*(17), 147-164.
- Tocqueville A. (2002). *La democracia en América*, 2. Alianza Editorial.
- Tödting, & Tripl. (2005). One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach. *Research Policy*(34), 1203-1219.
- Treisman, D. (2007). *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. New York: Cambridge University Press.
- Vázquez, C., & Brand Montoya. (2016). Descentralización y gobernanza en América Latina. *EAFIT Journal of International Law*, 2(7), 20-32.
- Vázquez Barquero, A. (1983). Industrialization in Rural Areas. The Spanish Case. En OCDE (Ed.), *Report OECD meeting*. Senigallia: OECD.
- Vázquez Barquero, A. (2002). *Endogenous Development: Networking, innovation, institutions and cities*. Londres: Routledge.
- Vázquez Barquero, A. (2005). *Las nuevas formas del desarrollo*. España: Antonio Bosch Editor S.A.
- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. (A. E. Regional, Ed.) *Investigaciones Regionales*(11), 183-210.
- Vázquez Barquero, A. (2008). Diversidad y complejidad de las estrategias políticas de desarrollo. *Revista Prisma*, 35-58.
- Vázquez Barquero, A. (2009). Una salida territorial a la crisis. Lecciones de la experiencia latinoamericana. *EURE*(105), 5-22.
- Vázquez Barquero, A. (2018). Reflexiones teóricas sobre la relación entre desarrollo endógeno y economía social. (U. d. Huelva, Ed.) *Revista Iberoamericana de Economía solidaria e innovación sociológica*, 1, 11-22.
- Vergara, A. L. (2018). *Régimen jurídico de la descentralización en Panamá. Texto de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 con las modificaciones de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015 y otras leyes que la reforman*. Panamá: Municipio de Panamá.
- Víctor, A. (2014). *Formación de los Estados Centroamericanos*. San José, Costa Rica.
- Violeta, P. (2010). *Los problemas de coordinación entre la dimensión nacional y local en los planes nacionales de desarrollo*. San José, Costa Rica: Fundación para el Desarrollo Municipal de Centroamérica y el Caribe (DEMUCA).
- Vyasuhu, V. (June de 2004). Transformation in Governance since 1990s: some reflections. *Economic and political Weekly*(5).

- Wiesner. (2003). *Fiscal federalism in latin america from entitlement to markets*. Washington, D.C: Interamerican Development Bank.
- Wood, E. M. (2003). *Empire of Capital*. Londres: Verso.
- Woodhill, J. (2008). How institutions evolve. Shaping-behaviour. *The Broker*, 4-8.
- Woodhill, J. ( 2010). Capacities for institutional innovation: a complexity perspective. *IDS Bulletin*(3), 47-59.
- Woodhill, J. (2010). Capacity lives between multiple stakeholders. *Capacity development in practice- Dimensions of capacity*, 25-41.
- Work, R. (2001). Decentralization, governance and sustainable regional development. En Stöhr, Edralin, & Mani, *Decentralization, governance and the new planning for local-level development*. Greenwood Publishers. New Regional Development Paradigms.
- World Bank (2007). *Building knowledge economies: Advanced strategies for development*. World Bank.
- World Bank (2017). *World development indicators*. Washington D.C: World Bank Group.
- World Bank (2018). *Explore the Global Competitiveness resport* . World Economic Forum.
- Zapata, & Núñez. (2017). *Transferencias intergubernamentales a los municipios en Colombia 2000-2015: Impacto fiscal, progresividad y criterios de asignación*. Bogotá, Colombia: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo).
- Zurbano Irizar, M. (2008). Gobernanza e innovación social. El caso de las políticas públicas en materia de ciencia y tecnología en Euskadi. (U. d. CIRIEC, Ed.) *Revista de economía política, social y cooperativa*(60), 73-93.
- Zurbano Irizar, M. (2008). Las regiones como sujetos emergentes de la economía global. En X. J. Crítica (Ed.). Bilbao.
- Zurbruggen. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39-64.

## Webgrafía

**Censo de población y vivienda de Panamá para los años 1990, 2000 y 2010.**

<http://www.contraloria.gob.pa/inec/Redatam/censospma.htm>

**Base de datos socioeconómicos de Panamá Banco Mundial**

<http://datos.bancomundial.org/pais/panama?view=chart>

<http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&country=PAN>

**Cifras Preliminares Censos Económicos 2012**

[http://www.contraloria.gob.pa/inec/publicaciones/Publicaciones.aspx?ID\\_SUBCATEGORIA=64&ID\\_PUBLICACION=535&ID\\_IDIOMA=1](http://www.contraloria.gob.pa/inec/publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=64&ID_PUBLICACION=535&ID_IDIOMA=1)

**Instituto Nacional de Estadística (INE). Contraloría General de la República**

<https://www.contraloria.gob.pa/inec/>

**Volumen I Estructura Productiva y Financiera del Comercio al por Mayor y al por Menor**

[https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID\\_SUBCATEGORIA=64&ID\\_PUBLICACION=571&ID\\_IDIOMA=1&ID\\_CATEGORIA=18](https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=64&ID_PUBLICACION=571&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=18)

**Fondo Monetario Internacional**

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx>

**Perspectivas de la Economía Mundial (base de datos)**

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx>

**Estadística e Indicadores. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**

[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)

**Centro Latinoamericana y Caribeño de Demografía. CELADE- División de Población. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELADE)**

<http://www.cepal.org/celade/depualc/#>

**Banco Mundial, 2017. “Indicadores Globales de Desarrollo (IGD)”**

<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>

**Banco Mundial, 2016. Datos de las cuentas nacionales. Disponibles en:**

<https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS?locations=PA>





## **9. ANEXOS**

---



## **ANEXO I- FICHA TÉCNICA: ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD**

**Dirección:** Todas las entrevistas de la investigación han sido realizadas por Yon Millán Albistegui, autor de la presente investigación. Las mismas tienen por objeto recabar información de los actores claves identificados para llevar a cabo una serie de entrevistas en profundidad.

**Técnica:** Se han realizado entrevistas en profundidad, individuales, en todas ellas se ha seguido un guion de preguntas (Anexo II). Se han elaborado una serie de guiones que han permitido adaptar los interrogantes a los que queríamos dar respuesta a nuestras reflexiones cotidianas.

**Fecha de realización:** Las entrevistas han sido realizadas en el período entre junio de 2015 y enero 2020.

**Listado de entrevistados:** Las entrevistas han sido realizadas en el período comprendido entre junio 2015 y enero 2020.

**Listado de entrevistados<sup>2</sup>:**

	<b>Género</b>	<b>Cargo</b>	<b>Fecha de la entrevista</b>	<b>Lugar</b>
ID 1	Femenino	Economista. Registro Público Panamá	16 de enero 2017	Registro Público. Ciudad de Panamá.
ID 2	Masculino	Director Ejecutivo de la Fundación para el Desarrollo Municipal de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA). Vocal asesor de la Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	25 de enero 2017	Hotel Victoria. Ciudad de Panamá.
ID 3	Masculino	Director Ejecutivo del Centro de Investigación y Desarrollo Sostenible (CIDES)	7 de marzo 2017	Ciudad del Saber. Ciudad de Panamá
ID 4	Femenino	Directora Centro de políticas públicas y transparencia. Exprocuradora de la Administración (1995-2005)	22 de agosto 2017	Universidad Nacional de Panamá.
ID 5	Masculino	Presidente del Colegio de Economistas de Panamá. Actualmente Decano de la Facultad de Negocios de la Universidad Latina.	13 de septiembre 2017	Universidad Latina de Panamá.
ID 6	Masculino	Secretario Ejecutivo del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo	30 de noviembre 2017	Oficinas de la Concertación Nacional. Ciudad de Panamá
ID 7	Masculino	Consultor principal encargado de la elaboración del Informe de la estrategia 2030 para el Gobierno Nacional	20 de diciembre 2017	Hotel Wyndham Albrook Mall Panama
ID 8	Masculino	Catedrático Economía Universidad de Panamá	15 abril 2019	Universidad de Panamá

<sup>2</sup> En el apartado 4.3.2 Técnicas, organización y desarrollo del trabajo de campo se detalla el perfil de cada uno de los entrevistados/as.

	<b>Género</b>	<b>Cargo</b>	<b>Fecha de la entrevista</b>	<b>Lugar</b>
ID 9	Masculino	Historiador y Geógrafo. Participó en las negociaciones de los Tratados Torrijos Carter	30 de octubre 2018	Ciudad de Panamá
ID 10	Masculino	Expresidente de la República. Jefe del equipo negociador Tratados Torrijos Carter.	6 de febrero 2019	Ciudad de Panamá
ID 11	Masculino	Economista jefe del BID en Panamá	25 de marzo de 2019	Oficinas del BID Ciudad de Panamá
ID 12	Femenino	Experta municipalista. Asesora del Descacho Superior de la Alcaldía de Panamá en tres administraciones. Asesora de organismos internacionales en materia municipal en Panamá.	26 de agosto de 2019	Ciudad de Panamá
ID 13	Femenino	Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA)	12 de agosto 2019	Ciudad de Panamá. Oficinas de la Asociación de Municipios de Panamá.
ID 14	Masculino	Exfuncionario del MEF por 30 años. Dirección de Planificación Regional	20 de agosto de 2019	Ciudad de David
ID 15	Masculino	Profesor de Geografía y medioambiente. Director del Centro de Riesgo Urbano. Florida State University, Panamá.	8 de noviembre de 2019	Ciudad de Panamá
ID 16	Masculino	Exfuncionario UNICEF con amplia experiencia en la gestión de políticas públicas en el ámbito local.	14 de noviembre 2019	Ciudad de Panamá
ID 17	Masculino	Profesor, investigador social. Director por 8 años de Fundación Transparencia Internacional en Panamá	19 de noviembre 2019	Universidad Santa María La Antigua (USMA). Ciudad de Panamá
ID 18	Femenino	Periodista, presidenta de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Presidenta de Transparencia	21 de noviembre 2019	Ciudad de Panamá

	<b>Género</b>	<b>Cargo</b>	<b>Fecha de la entrevista</b>	<b>Lugar</b>
		Internacional, capítulo de Panamá.		
ID 19	Masculino	Funcionario del Consejo Nacional de Desarrollo Social (CONADES) adscrito al Ministerio de la Presidencia período 2005-2009. Asesor Técnico del Departamento de Planificación del Municipio de Panamá (2015- 2019).	26 de noviembre 2019	Ciudad de Panamá
ID 20	Masculino	ExDirector del Centro de Investigaciones Democráticas de Panamá, ExDirector del Centro de Estudios Políticos de la Asamblea Nacional y Segundo vicepresidente de la República durante 2017 y 2018.	27 de noviembre 2019	Instituto de Estudios Democráticos. Tribunal Electoral. Ciudad de Panamá.
ID 21	Masculino	Ex Secretario General de la Asamblea Nacional.	9 de diciembre de 2019	Ciudad de Panamá
ID 22	Masculino	Exfuncionario del BID por 15 años	10 de diciembre 2019	Oficina Subregional de la FAO para Mesoamérica. Ciudad del Saber. Panamá
ID 23	Masculino	Exfuncionario del Ministerio de Economía y Finanzas. Departamento de Coordinación de las Comarcas Indígenas.	11 de diciembre 2019	Ciudad de Panamá
ID 24	Masculino	Investigador, Profesor Universitario Universidad Tecnológica de Panamá (UTP)	6 de enero 2020	Universidad Tecnológica de Panamá
ID 25	Masculino	Coordinador de AECID en Haití.	11 de enero 2020	Vía telefónica Panamá-Haití

## ANEXO II- GUIONES ENTREVISTA

### GUIÓN ENTREVISTA

A.

Buenos días/tardes.

Mi nombre es Yon Millán Albistegui. Estoy realizando una tesis doctoral bajo el título “Territorio, Estado y Desarrollo en Panamá: territorialización de las políticas públicas como estrategia de desarrollo” adscrita al Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. El objetivo de la investigación trata de plantear un análisis de las particularidades del desarrollo territorial en Panamá e identificar las potencialidades desde una perspectiva multidisciplinar.

Se garantiza la confidencialidad en el tratamiento de toda la información plantea la elaboración de propuestas para la territorialización de las políticas públicas en Panamá desde la perspectiva endógena del desarrollo.

Permiso para grabar.

La información que me facilite en esta entrevista será tratada para fines exclusivamente de la investigación no pudiendo ser utilizada de forma nominal ni por supuesto facilitada a terceros.

#### **Contextualización:**

El entrevistador realizará una breve presentación de los objetivos de la investigación de manera introductoria de 5 minutos, resaltando las cuestiones puntuales que considera puede tratar con el entrevistado/a.



## La cuestión regional

- En el prólogo de la edición de su obra **Análisis regional y Canal de Panamá** hace referencia a la necesidad de plantear fórmulas para atacar la base de las causas y la dinámica del desequilibrio territorial en Panamá. En este sentido y dado que el estudio plantea la necesidad de proponer mecanismos para territorializar políticas públicas ¿Cuáles podrían ser desde su punto de vista las medidas principales que facilitarían generar dinámicas más equilibradas para el conjunto de territorios del país?
- En su obra **Análisis regional y Canal de Panamá** plantea la necesidad de proceder a una regionalización para el desarrollo que sea operativa con el propósito de impulsar el desarrollo nacional. En este sentido, hoy cuáles son en su opinión los elementos con los que debería contar una estrategia de estas características.
- ¿Cuáles serían en su opinión las funciones atribuibles a los municipios para generar estrategias de desarrollo territorial? ¿Qué papel, nuevas funciones les atribuiría?

### Regionalización del desarrollo en Panamá:

- *Es cierto que la provincia es una realidad histórica y emocional importante, pero no siempre el mejor marco espacial para el desarrollo. La subordinación de la planificación provincial a la regional es algo indispensable.* En este extracto de su obra **Análisis regional y Canal de Panamá**, plantea la importancia de priorizar la planificación regional a la provincial. ¿Cómo valoraría el papel que se ha venido dando a las regiones en Panamá en los últimos años? Su evolución.
- Desde su rica experiencia. ¿Cuáles serían los criterios para definir regiones de desarrollo en Panamá?; grosso modo cual sería una propuesta de regionalización para Panamá.
- Históricamente el espacio en Panamá se ha organizado en función de otros espacios (teoría de los espacios derivados). Esta situación ha generado un desequilibrio espacial que ha llevado a beneficios muy desiguales. ¿Cuáles son a su entender los

mecanismos, procesos que se deberían plantear desde las entidades rectoras de la política nacional para recuperar e impulsar estrategias de desarrollo que permitan establecer una política territorial para el desarrollo y generar procesos que tiendan a un mayor equilibrio espacial?

**Diferentes experiencias de Desarrollo Regional en Panamá y temas vinculados a la experiencia del entrevistado en cuestión:**

Una serie de cuestiones para identificar aspectos que caracterizaron las Estrategias de Desarrollo Nacional en los 70 y 80 (Dado el papel que desempeñó el entrevistado en esa etapa y la importancia de esta para la posterior evolución de los procesos de planificación regional en el país).

- En 1977 se establece la base teórica de la Estrategia de Desarrollo Regional 1980-1990.
- Elementos para una agenda de desarrollo integral de Panamá.
- Etapa de reversión de las áreas revertidas.
- Impacto económico del Canal de Panamá a partir de las negociaciones de los Tratados 1977.
- Impacto Económico de la consolidación del Conglomerado económico de la posición geográfica, retos, perspectivas y articulación territorial del país.
- ¿Actualmente cuáles consideraría Usted, aspectos clave para plantear una política regional en Panamá?

**Institucionalidad dimensión territorial**

- Panamá presenta una estructura político-administrativa centralista, las entidades locales no cuentan con medios, instrumentos, recursos y personal para llevar a cabo estrategias de desarrollo territorial. ¿Qué procesos, medidas considera usted claves para el fortalecimiento de la estructura político-administrativa en Panamá?

- ¿Cómo plantearía un proceso de fortalecimiento de las regiones en Panamá?  
(Relación entre la división político administrativa provincial, entidades locales y generación de desarrollo territorial).