



MECANISMOS DE GESTIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA EL
DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

UNA GUÍA PARA LA PRÁCTICA

EDITORAS: NATALIA LAGUYÁS Y MONICA ROMIS



Fondo Multilateral de Inversiones
Miembro del Grupo BID

→ ACERCA DEL FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES

Con el financiamiento de 39 países donantes, el FOMIN, miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), apoya el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe a través del fomento a la inversión privada y la promoción del desarrollo del sector privado. Una misión central del FOMIN es actuar como un laboratorio para el desarrollo: experimentar, innovar y asumir riesgos con miras a fortalecer y apoyar modelos que permitan un mayor crecimiento para las micro, pequeñas y medianas empresas. A fin de aprovechar sus recursos de un modo eficaz, el FOMIN se ha comprometido a elaborar mediciones basadas en resultados y evaluaciones de impacto y promover intercambios activos de conocimiento que permitan difundir ampliamente las soluciones más prometedoras y, posteriormente, llevarlas a escala.

El FOMIN emplea recursos no reembolsables para asistencia técnica, inversiones de capital y préstamos o la combinación de estos instrumentos. Actualmente es el mayor proveedor internacional de asistencia técnica para el sector privado en América Latina y el Caribe, y siempre trabaja con socios para financiar y ejecutar proyectos piloto.

En los 20 años transcurridos desde su creación, el FOMIN ha avanzado y mejorado en la cobertura de las necesidades de la región y, al mismo tiempo, ha mantenido su función central como laboratorio de desarrollo. En este sentido, una de sus prioridades es continuar la promoción del desarrollo innovador del sector privado basado en la seguridad económica y la movilidad social: una meta fundamental para alcanzar el crecimiento sostenible, la reducción de la pobreza e incrementar la igualdad económica en América Latina y el Caribe.

→ RECONOCIMIENTOS

La presente publicación se basa en un proyecto de investigación coordinado por **Natalia Laguyás y Monica Romis**, quienes también editaron esta publicación, y llevado a cabo por los investigadores **Karen Chapple, Miren Estensoro, Susana Franco, Sergio Montero y Pedro Peterson**, quienes son los autores de los capítulos de esta guía.

Las editoras y los autores agradecen a todos los que proporcionaron una valiosa retroalimentación y apoyo a lo largo del proceso de elaboración de esta publicación y los estudios de caso que la respaldan, especialmente a Rucker Alex, Alejandro Arango, Natalie Camarena Lopez, Carolina Carrasco, Héctor Castello, Floridalma Correa, Claudio Cortellese, Pablo Costamagna, Robert Daughters, Martin Dellavedova, Marcos Delucchi, Andrea Dusso, Jaime Giesecke, Carlos Güiza, Ulrich Harmes-Liedtke, Heidi Inostroza, Fernanda López, Claudio Maggi, Danielle Mazzonis, Felix Mitnik, Betsy Murray, Anabella Palacios, Alejandro Pardo, Shannon Rieger, Arantza Ruiz Arijón, Juan Sánchez, Kelan Stoy y José Yitani.

Por último, gracias a todos nuestros socios en la región por su apoyo en el suministro de información y su compromiso inquebrantable para contribuir al desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe.

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra está bajo una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-No Comercial - Sin Obra Derivada (CC-IGO BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando crédito al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI. El uso del nombre del BID para cualquier fin que no sea para la atribución y el uso del logotipo del BID, estará sujeta a un acuerdo de licencia por separado y no está autorizado como parte de esta licencia CC-IGO.

Notar que el enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



→ PRÓLOGO

Pese a las grandes mejoras en la disminución de la pobreza y el crecimiento de la clase media, los países de América Latina y el Caribe continúan teniendo disparidades significativas entre sus territorios en términos de ingreso, pobreza, y acceso a los servicios básicos. Al mismo tiempo, el proceso de globalización de las economías junto con la descentralización de las funciones públicas en gobiernos locales introduce nuevas responsabilidades, tanto en gobiernos como en el sector privado. Frente a este escenario, los gobiernos de la región están analizando sus políticas actuales, y una nueva ola de políticas de desarrollo productivo está ganando terreno, cuyo enfoque se centra en las ventajas competitivas de los territorios y en la colaboración público-privada a nivel territorial.

Desde 1994, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) ha invertido más de US\$112 millones en la realización de proyectos de Desarrollo Económico Territorial (DET) en 19 países, con lo que ha apalancado una cifra similar de fondos de socios públicos y privados, que han beneficiado a más de 54.000 micro, pequeñas y medianas empresas. Con base en más de 20 años de experiencia en DET, desde el FOMIN estamos convencidos que las estrategias pertinentes para fomentar la productividad y competitividad de una región solo se pueden desarrollar al tener un panorama completo del territorio —sea este un área metropolitana, pequeña ciudad, cuenca fluvial o área rural. Entender la relación entre los actores locales más importantes —gobiernos locales, empresas, universidades, centros tecnológicos y sociedad civil— y apoyar dichos actores en procesos colaborativos para la gestión del desarrollo económico de sus territorios es imprescindible para incrementar la productividad de los sistemas productivos locales, generar ingresos y empleos, y, con el tiempo, superar las barreras del crecimiento inclusivo en las regiones.

¿Cómo identificar los actores clave de un territorio? ¿Cuáles son los elementos críticos para construir mecanismos de gestión público-privada a nivel territorial? ¿Cómo darle sostenibilidad a estos mecanismos? Estas son algunas de las preguntas que esta “Guía para la Práctica” busca contestar.

Esperamos que las orientaciones contenidas en esta publicación sirvan como punto de partida de una discusión y reflexión sobre el tema no solo para aquellos que estén involucrados en la construcción de mecanismos de gestión público-privada, sino también para todos aquellos que estén relacionados con el DET, el desarrollo empresarial y el diseño de políticas y programas de mejora de la competitividad.

Fernando Jiménez-Ontiveros
Gerente General Interino
Fondo Multilateral de Inversiones

→ INDICE

PREFACIO. Natalia Laguyás y Monica Romis	3
 PARTE I. El proceso de construcción de un mecanismo de gestión público-privada. Karen Chapple	5
FASE 1: ANALIZAR	10
FASE 2: DEFINIR	13
FASE 3: INICIAR	17
FASE 4: IMPLEMENTAR Y SOSTENER	20
TÉRMINOS CLAVE	23
BIBLIOGRAFÍA ANOTADA	26
 PARTE II. Temas clave para los mecanismos de gestión público-privada.....	29
1: DISEÑO DE MECANISMOS DE GESTIÓN PÚBLICO-PRIVADA. Pedro Peterson	31
2: ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS MECANISMOS DE GESTIÓN PÚBLICO-PRIVADA. Pedro Peterson	47
3: REDES. Sergio Montero	61
4: LIDERAZGO. Miren Estensoro y Susana Franco	73
5: GESTIÓN DEL CONFLICTO. Miren Estensoro y Susana Franco	83
6: PROCESOS DE APRENDIZAJE. Miren Estensoro, Susana Franco y Sergio Montero	90
 ANEXO / RESUMENES DE CASOS	105
 ACERCA DE LOS AUTORES	115



→ PREFACIO

NATALIA LAGUYÁS Y MONICA ROMIS

Durante los últimos 20 años, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) ha promovido el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en América Latina y el Caribe (ALC) mediante el fortalecimiento de los factores de competitividad económica en las regiones en las cuales éstas operan. Uno de los componentes clave de esos proyectos ha sido la creación de un arreglo institucional local que sea responsable del diseño y la implementación de estrategias y planes de acción de desarrollo económico territorial (DET). Estos arreglos institucionales se basan en la colaboración público-privada y pueden asumir diversas formas y funciones sobre la base de las características específicas de cada región y, en definitiva, brindar distintos tipos de resultados. Básicamente, un Mecanismo de Gestión Público-Privada (MGPP) es una relación estructurada entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil utilizada como modo de fortalecer las instituciones locales y la provisión de bienes públicos. De esta manera, un MGPP apunta a incrementar la competitividad de las empresas, especialmente las MIPYME, generando así empleo e ingresos en el territorio. Si bien los MGPP comparten los objetivos de sostenibilidad socioeconómica y ambiental, no siguen una estructura o una receta fijas. Las formas de MGPP varían ampliamente de acuerdo con el contexto regional, según el grado de preparación de las instituciones locales, la dinámica de la economía local y el problema específico que aquéllas buscan abordar.

A fin de entender qué tipos de MGPP son efectivos y en qué condiciones y contextos, el FOMIN se ha asociado con académicos expertos en este campo para desarrollar un programa de investigación sobre MGPP en ALC y Europa. Su principal objetivo fue generar productos de conocimiento sobre cómo emergen los MGPP en el marco del DET y qué rol desempeñan en la guía hacia un cambio (en políticas, programas, trayectorias, resultados, etc.) cerrando una brecha de conocimiento que está afectando la implementación y difusión de políticas de DET en toda ALC. Con dicho objetivo, se seleccionó un número de casos con la intención de cubrir una amplia gama de sectores (desde la producción hasta la agricultura), por estar situados en ámbitos tanto urbanos como rurales, y por contar con diversos grados de formalización. Específicamente en el último punto, la investigación comprendió casos en Europa que reúnen una vasta historia de colaboración público-privada y muestran un nivel de experiencia y formalización difícil de hallar en ALC, y de los cuales se pudo extraer importantes enseñanzas para regiones de ALC.

Esta Guía para la Práctica (GP) brinda conocimiento práctico sobre cómo establecer un MGPP para el DET utilizando la experiencia de los estudios de casos, así como también publicaciones sobre este tema. Específicamente, la GP traduce las lecciones producidas mediante seis estudios de casos sobre MGPP a conocimiento práctico y fácilmente accesible para quienes estén interesados en diseñar o implementar estrategias de DET basadas en colaboración público-privada. Los principales destinatarios de la GP son los

especialistas que trabajan en toda ALC, incluyendo funcionarios de nivel municipal, estatal o provincial; responsables de la formulación de políticas; líderes de asociaciones industriales; personal de organismos no gubernamentales y firmas consultoras que trabajan en DET; representantes del sistema académico y de capacitación que tengan interés en prácticas de DET y funcionarios de organizaciones internacionales de desarrollo.

El presente documento se divide en dos partes. La **Parte I** brinda una **guía de implementación y un mapa de procesos de construcción de un MGPP**. Sirve como herramienta de diagnóstico al proveer las preguntas que los especialistas deberían formular en cada punto, e incluye un conjunto de recomendaciones sobre cómo emprender un proceso de MGPP. Como los procesos de DET y MGPP nunca son lineales, estas pautas deberían ser consideradas una guía y no una serie de instrucciones paso a paso. En realidad, apuntan a destacar factores clave que los especialistas deberían tener en cuenta al diseñar e implementar este tipo de procesos.

La **Parte II** contiene un **análisis profundo de seis temas claves para el desarrollo y sostenibilidad de los MGPP**. Estos temas han sido identificados tras la realización de una serie de talleres en los que se hizo un análisis cruzado de los estudios de caso con especialistas del Banco Interamericano de Desarrollo, socios locales, especialistas en DET y expertos académicos. El objetivo de la Parte II es usar los diversos estudios de caso para analizar las cuestiones clave relacionadas con los MGPP, sintetizar los éxitos y desafíos aprendidos e inspirar reflexiones sobre cómo desarrollar y sostener otros MGPP. Los temas seleccionados son:

- **1. Diseño de los MGPP:** Cómo establecer objetivos, asociaciones y membresía de los MGPP;
- **2. Organización Institucional de los MGPP:** Por qué la organización del MGPP es importante y cuál es su impacto en la sostenibilidad del MGPP (este tema también analiza y compara estructuras de coordinación formales vs. informales y el rol del sector público);
- **3. Redes:** Cómo usar las redes como herramienta para un MGPP y el DET;
- **4. Liderazgo:** Cómo construir liderazgo compartido en un MGPP, generar la apropiación del proceso, y desarrollar una visión común en la región;
- **5. Gestión del Conflicto:** Cómo gestionar el conflicto dentro de un MGPP; y
- **6. Procesos de Aprendizaje:** Por qué los procesos de aprendizaje son importantes para un MGPP y el DET (este tema también aborda cómo poner en marcha procesos colectivos de aprendizaje y con qué tipo de desafíos se enfrentan).

Cada capítulo de la Parte II, elabora uno de los temas arriba expuestos e ilustra los retos que experimentan los MGPP y algunas de las soluciones adoptadas utilizando breves estudios de caso, y, cuando fuera posible, ofrece una guía sobre cómo asegurar la sostenibilidad del MGPP. Finalmente, cada capítulo incluye una lista de preguntas ilustrativas para la reflexión sobre el tema específico, que tiene como objetivo guiar el análisis de las iniciativas y los procesos propios del lector con respecto a los MGPP.

El documento concluye con un anexo que contiene breves resúmenes de los seis estudios de caso a fin de proveer información de respaldo y ubicar el análisis dentro del contexto.



PARTE I
EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN
DE UN MECANISMO DE GESTIÓN PÚBLICO-PRIVADA



→ EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UN MGPP

KAREN CHAPPLE

El desarrollo económico territorial (DET) es un proceso participativo que alienta, en un territorio determinado, la cooperación entre actores públicos, privados y comunitarios, para el diseño y la implementación de una estrategia común de desarrollo. El objetivo final es estimular la actividad económica y crear empleos de alta calidad, utilizando recursos locales y apalancando oportunidades que surjan de contextos locales, regionales, nacionales y globales (Romis, 2013). Desarrollar una estrategia para estimular el desarrollo económico requiere construir un Mecanismo de Gestión Público-Privada (MGPP), una colaboración que primero organice el esfuerzo inicial y luego ejerza un rol de continuidad. La naturaleza colaborativa de los MGPP es lo que permite a todo proceso de DET lograr los resultados deseados, alcanzar la escala y sostener sus esfuerzos en el tiempo.

El contexto para el surgimiento de los MGPP es el proceso de descentralización encaminado en América Latina en las décadas pasadas, acompañado por lo que los teóricos políticos han identificado como una transición de “gobierno a gobernanza” (Rhodes, 1996). En el nuevo modo de gobernanza, las organizaciones no gubernamentales (ONG), el sector privado y otros actores no estatales desempeñan un rol más activo en las decisiones públicas, la adopción de políticas y el planeamiento público. Al igual que las responsabilidades de desarrollo económico han migrado de los gobiernos centrales a los subnacionales, un mayor número de configuraciones fluidas de actores y políticas están reemplazando las divisiones rígidas entre lo público y lo privado y entre el gobierno y los mercados. Algunas veces, estas configuraciones están formalizadas y bien definidas, pero en otros contextos pueden ser informales y ad hoc. Estas estructuras de gobernanza pueden estar organizadas y conducidas por burocracias públicas, agencias mixtas, asociaciones comerciales, firmas individuales, ONG y otros actores relevantes. Cualquiera sea su forma, están transformando las instituciones que conducen la política de desarrollo económico.

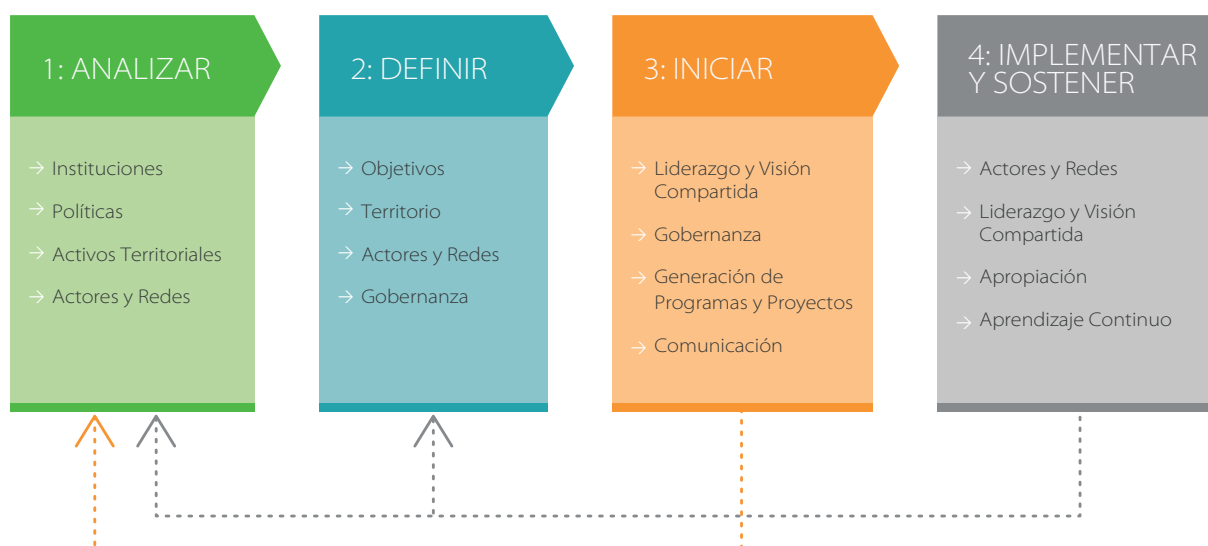
Las redes que se organizan a sí mismas para emprender procesos de gobernanza pueden beneficiarse de una coordinación intencional o “metagobernanza”. Aquí el Estado (u otro actor clave) actúa como “regulador de la autorregulación”, o como el agente que coordina las actividades en diferentes escalas y a través de diversas redes de gobernanza (Jessop, 1998; Sørensen, 2006). La metagobernanza puede ser particularmente importante para iniciar un MGPP para el desarrollo económico territorial, incluyendo la identificación de actores relevantes, el establecimiento de objetivos y normas y la institucionalización del proceso, ya sea dentro de una burocracia estatal o a través de una organización asociada. El metagobernante puede luego intervenir sobre la marcha para ayudar a los actores a comunicarse efectivamente, mitigar conflictos, facilitar el aprendizaje en el proceso o mantener el foco en visiones de

más largo plazo para el desarrollo regional. Los organismos que emprenden el rol de “metagobernante” a veces combinan métodos de intervención y no intervención, brindando incentivos para una mayor participación, al mismo tiempo que se abstienen de establecer las prioridades y los objetivos de las tareas de gobernanza (Sørensen y Torfing, 2009).

→ Fases del Proceso de Construcción de los MGPP

El siguiente diagrama ilustra cuatro fases interconectadas del proceso de construcción de los MGPP: Analizar, Definir, Iniciar e Implementar/Sostener. Las flechas entre las cajas indican los circuitos de retroalimentación y la evolución iterativa del proceso de los MGPP; la salida de una fase informa las entradas a otras fases. El presente documento explica cada fase en términos de los 4 elementos indicados. Algunos de estos elementos también se repiten de una fase a la siguiente, tal como sucede con los elementos de Gobernanzas y de Actores y Redes.

Figura 1: Las fases del proceso de construcción de los MGPP



Fuente: Elaboración propia.

Durante las fases Analizar y Definir, será necesario examinar en su totalidad los diferentes elementos –activos territoriales, instituciones, políticas, actores y redes, el territorio, los principales objetivos y gobernanza– que comprenden los MGPP. Las fases de Iniciar e Implementar y Sostener requieren una evaluación continua y dinámica de varios elementos del MGPP, no simplemente las redes y la estructura de gobernanza definidas en las fases iniciales, sino también las actividades que están teniendo lugar y su liderazgo, comunicación y apropiación del proceso.

En la Parte II de esta publicación, “temas” extendidos desarrollan e ilustran los conceptos, usando estudios de caso del FOMIN y otras iniciativas de MGPP. Estos temas trabajados en capítulos transforman la Guía de un manual de instrucciones “paso a paso” a una narrativa que detalla la complejidad de organizar MGPP.

Al analizar y definir los MGPP, las regiones han lidiado con las cuestiones de a quién incluir, cómo desarrollar confianza entre los actores y cómo organizar las iniciativas. De este modo, el capítulo **Diseño de MGPP** debate los tipos de asociaciones que comprenden los MGPP y los objetivos sectoriales y territoriales que persiguen. El capítulo **Organización Institucional** de los MGPP aborda los arreglos institucionales (por ejemplo, el rol del Estado y el grado de formalidad de un MGPP) y los incentivos para la acción colectiva. El

capítulo **Redes** explica el rol del capital social, la confianza y las redes al construir colaboraciones para DET. Los casos dentro de cada uno de estos capítulos ilustran los desafíos y los éxitos de los actores regionales al establecer sus MGPP.

El establecimiento de mecanismos que faciliten el aprendizaje sobre la marcha resulta crítico para implementar y sostener MGPP. Tres capítulos abordan muchos de estos elementos clave. **Liderazgo** se enfoca en el desarrollo de capacidades colectivas para la colaboración y el rol de los actores catalíticos. **Gestión del Conflicto** sugiere modos para encaminarse hacia el consenso a través del diálogo y la negociación. El capítulo final, **Procesos de Aprendizaje**, discute las diversas formas de aprendizaje colectivo que facilitan la colaboración público-privada. Cada capítulo incluye varios casos que relatan la historia de cómo los MGPP aprendieron y se adaptaron a estos desafíos.

→ Contextos Institucionales y Económicos

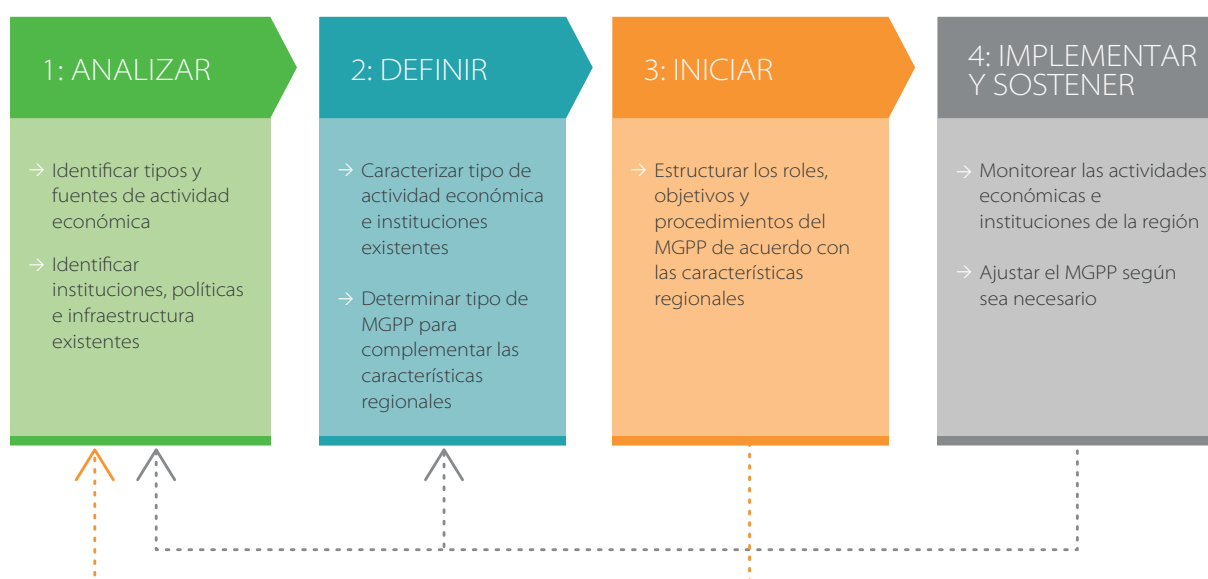
Los modelos de gestión público-privados están influenciados por el tipo de instituciones, infraestructura y política regionales, y por la cantidad y las fuentes de actividad económica (estancada, declinante o creciente). Algunos de los factores que pueden influenciar la formación de un MGPP comprenden el contexto urbano y rural, las especializaciones sectoriales, la estructura industrial, la cultura regional, etc.

Un MGPP exitoso adaptará las estrategias al contexto institucional y económico de la región al analizar, definir, implementar y sostener proyectos. La figura 2 ilustra el modo en que los especialistas podrían incorporar consideraciones económicas e institucionales al formar un MGPP. Una vez más, éste será un proceso iterativo más que lineal: durante la fase de inicio puede ser necesario reconsiderar tendencias económicas, y sostener las iniciativas en el tiempo puede requerir volver a analizar las condiciones, redefinir el MGPP y adaptar el plan de implementación.

> Lección Clave

Las regiones poseen diferentes recursos naturales, institucionales, económicos y sociales. Distintas regiones requieren distintos abordajes para desarrollar MGPP exitosos.

Figura 2: Cómo tener en cuenta el contexto económico e institucional en la construcción de MGPP



Fuente: Elaboración propia.

No existe una fórmula para predecir la relación entre las instituciones y la economía y cómo esto, a su vez, impactará en la formación de los MGPP. Las instituciones fuertes pueden facilitar el desarrollo económico, pero una economía fuerte también puede facilitar el desarrollo de instituciones fuertes, al llevar la capacidad del sector privado dentro de un MGPP. El propio MGPP podría ayudar a transformar instituciones débiles en fuertes al tiempo que crea desarrollo económico territorial. Sin embargo, los MGPP son más efectivos cuando reconocen el contexto económico e institucional de la región a la que se aplican.

→ FASE 1: ANALIZAR

La fase Analizar implica un examen metódico y detallado de los roles de los sectores público y privado en el crecimiento económico de una región a fin de establecer el MGPP. Esta fase comprende cuatro elementos: instituciones, políticas, activos territoriales, y actores y redes. Subyace bajo cada uno la historia de los esfuerzos previos, que continúan influenciando la acción en la actualidad. Analizar las características pasadas y presentes contribuirá a la siguiente fase, que es definir los elementos específicos del MGPP.

→ Instituciones

Las instituciones que dan forma al desarrollo económico y a las asociaciones público-privadas pueden clasificarse como públicas, privadas, público-privadas y organizaciones de la sociedad civil, tales como las ONG, organizaciones sin fines de lucro, asociaciones empresariales y otros tipos de asociaciones. Sin embargo, las instituciones también incluyen las

Figura 3: Elementos incluidos en la Fase Analizar



Fuente: Elaboración propia.

Recomendaciones

- Identificar iniciativas previas de acción colectiva, dado que éstas pueden también influenciar las iniciativas actuales y la habilidad de desarrollar relaciones de confianza. Determinar cuándo tuvo lugar la iniciativa, qué instituciones participaron y cuáles fueron las personas que desempeñaron roles de liderazgo.
- Identificar las principales instituciones de desarrollo económico territorial sobre la base de si se trata de organizaciones públicas, privadas o mixtas. Identificar las actividades territoriales primarias de la institución en los últimos años y su trayectoria (por ejemplo: madurez, declive, o crecimiento).
- Determinar las relaciones entre organizaciones (horizontal vs. vertical, cooperación vs. competencia), así como también las normas formales e informales que guían las interacciones sociales, políticas y

económicas. Identificar organizaciones o instituciones de apoyo gubernamental que puedan actuar como “puentes de conocimiento” entre el sector público y el privado, tales como centros de investigación y capacitación (McDermott, 2013).

- Identificar relaciones de poder asimétricas que pudieran afectar el MGPP, tales como políticas nacionales que apoyen a determinados actores locales, grandes corporaciones con poder para influenciar el proceso y redes clientelistas.

> *Lección Clave*

Identificar iniciativas previas de acción colectiva, dado que éstas pueden también influenciar las iniciativas actuales y la habilidad de desarrollar relaciones de confianza.

- De ser posible, identificar actores del sector privado particularmente influyentes, con una visión estratégica para el desarrollo económico comunitario (aquellos que buscan construir capacidad territorial debido a sus intereses a largo plazo).
- Describir el modo en que los actores se han involucrado previamente en la toma de decisiones institucionales e identificar modos de apalancar esta participación, a fin de fortalecer el desarrollo del MGPP y lanzar sus proyectos.

→ **Políticas**

Las políticas establecidas y emergentes de apoyo al desarrollo en los niveles territorial, regional y nacional pueden favorecer o dificultar los procesos de gestión público-privada y DET. Las políticas y los programas de apoyo al desarrollo económico territorial pueden incluir apoyo a la pequeña y mediana empresa (PYME), cadenas de suministro, acceso a capital, capacitación e investigación y desarrollo (I&D), entre otros. Los factores adicionales que hay que tener en cuenta incluyen políticas e inversiones de apoyo al desarrollo de infraestructuras, así como también al desarrollo de capital humano. (Con respecto a este punto, ver el capítulo Organización Institucional de los MGPP).

Recomendaciones

- Identificar las políticas y los programas principales en los diferentes niveles de gobierno que apoyen en forma directa el desarrollo económico. Donde resulte significativo, examinar también otras inversiones en desarrollo.
- Identificar las organizaciones y los grupos que reciben un impacto, positivo o negativo, de dichas políticas y programas principales.
- Identificar los tiempos y el impacto del ciclo político en las políticas y los programas.
- Determinar en qué modo políticas y programas pueden entrar en conflicto con el proceso de MGPP y DET. Las fuentes de fricción pueden incluir normas y su monitoreo, descentralización y devolución de poder/recursos (con una potencial escasez de recursos) y limitaciones de los esfuerzos territoriales por parte de políticas nacionales y regionales.

→ **Activos Territoriales**

Los activos territoriales son un conjunto de factores –productivos, humanos, naturales, sociales, y culturales– que constituyen el “potencial endógeno” de una región (Davoudi et al., 2006). Estos activos comprenden características geográficas y de localización, materia prima y base de recursos naturales, infraestructura y energía, la mano de obra local capacitada y especializada, instituciones de I&D, tradiciones territoriales

y regionales y otros bienes públicos que influyen en la calidad de vida, junto con factores tales como la distancia de los mercados, costos de transporte, aglomeraciones territoriales y economías de escala externas. (Para obtener ejemplos, ver los capítulos Redes y Liderazgo).

Recomendaciones

- ↘ Entender la evolución de la economía regional, la influencia de iniciativas previas de DET por parte del sector público o MGPP, y la acumulación de conocimiento (tanto conocimiento experto como tácito), en redes empresariales y de gobernanza.
- ↘ Identificar las principales empresas y personas líderes de la región, sus sectores económicos, ventajas competitivas y comparativas, y las dinámicas de poder¹.
- ↘ Evaluar activos y cuestiones territoriales de desarrollo económico. Esto podría hacerse con un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) o alguna herramienta similar².
- ↘ Analizar el nivel de educación en la región y comparar el conjunto de habilidades de los miembros de la comunidad local con las tareas requeridas y los objetivos propuestos.
- ↘ Identificar el tipo de arreglos adoptados para la gestión de bienes colectivos, cuáles son los activos producidos y/o gestionados mediante la acción colectiva (acción destinada a mejorar las condiciones del grupo, tales como la construcción de cadenas de suministro o reservorios de agua potable).
- ↘ Determinar si existe una visión compartida –o visiones múltiples—para el futuro de la región y su identidad colectiva. Identificar los grandes obstáculos para el desarrollo económico que impactan a la comunidad.

> Lección Clave

Determinar si existe una visión compartida –o visiones múltiples—para el futuro de la región y su identidad colectiva.

→ Actores y Redes

Los actores y sus redes influyen en la organización y la sostenibilidad de la iniciativa de MGPP. Los actores son personas que interactúan en redes formales o informales dentro de los sectores público y privado, los ámbitos académicos o la sociedad civil. Ya se trate de personas o grupo de personas, todos los actores están conectados o influenciados por una red compleja y amplia de asociaciones con sus propias dinámicas de poder. (Para más detalles, ver el capítulo Redes).

> Lección Clave

Analizar los actores y las redes formales e informales existentes en el territorio y que desempeñan roles estratégicos en el proceso de DET, con el fin de determinar de qué modo los actores primarios están conectados entre sí y realizan acciones colectivas.

Recomendaciones

- ↘ Analizar los actores y las redes formales/informales primarios que desempeñan roles estratégicos en el MGPP y DET. Notar su número, diversidad y representatividad.
- ↘ Determinar en qué modo los actores primarios están conectados entre sí.

1. La ventaja competitiva es una característica de firmas o regiones que ayuda a ganar la competencia en términos de menores costos en diferentes nichos de mercado. La ventaja comparativa es la capacidad de la firma o la región de producir un bien o servicio particular a menor costo que otra, debido a una mayor productividad o menores costos de producción.

2. Si bien FODA es una parte integral del planeamiento estratégico convencional, ha sido criticado por ser una herramienta descriptiva imprecisa, raramente usada en la implementación.

- Evaluar el nivel de confianza y capital social entre los actores territoriales. Analizar el capital humano y la capacidad de actuar de los actores humanos (Bebbington, 1999).
- Analizar la formación de acciones colectivas y el desarrollo de habilidades de coordinación.
- Identificar los estilos de aprendizaje y mapas mentales (es decir, la típica área de interacción) de cada actor a fin de crear y explotar oportunidades para aprender y desarrollar una visión colaborativa (Lane, 2001).

Preguntas ilustrativas para la reflexión en la fase “Analizar”

- ➔ ¿Cuáles son las instituciones y los actores clave en su territorio y MGPP?
- ➔ ¿Cómo prevén los diferentes participantes beneficiarse (o perder) a raíz del MGPP?
- ➔ ¿Qué tipos de acciones colectivas han ocurrido previamente que influyan en las acciones actuales?
- ➔ ¿Cuáles son las principales brechas y los principales desafíos para su MGPP?
- ➔ ¿Qué preguntas clave presenta la evaluación institucional y económica (FODA u otras)?
- ➔ ¿Qué otras preguntas surgen en el proceso de este análisis?
- ➔ ¿Qué ventajas comparativas tiene la región?

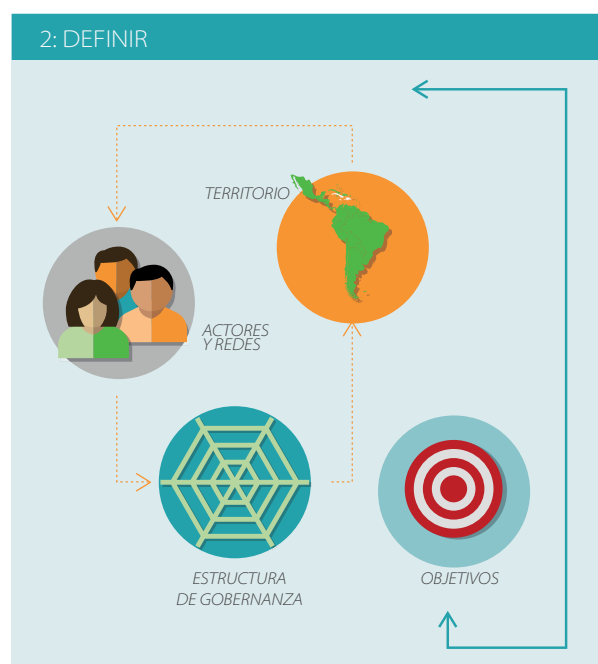
➔ FASE 2: DEFINIR

La fase Definir implica describir el alcance y el significado de elementos clave para el MGPP. Esta fase comprende cuatro elementos que se suman a los objetivos que guían cada MGPP y que a su vez impactan dichos elementos. Definir y priorizar los elementos contribuirá a la siguiente fase del MGPP.

➔ Objetivos

Los objetivos de un MGPP pueden verse muy afectados por el contexto en el cual el MGPP operará y por su propia composición (al respecto, ver el capítulo Diseño de MGPP). La identificación de objetivos claros es un paso crucial en el proceso de construcción de un MGPP, dado que influirá en el tipo de actividades emprendidas por el MGPP, la colaboración requerida para sacar provecho de habilidades y capacidades existentes, y el monto de la financiación para implementarlos.

Figura 4: Elementos incluidos en la Fase Definir.



Fuente: Elaboración propia.

Recomendaciones

- Identificar visiones compartidas preexistentes en la región, y si no las hubiera, comenzar a construir una visión compartida trabajando junto a los otros actores.
- Identificar objetivos claros para el MGPP (tales como suministro de bienes públicos, mejoramiento de firmas, empleo para jóvenes, etc.) apoyados por esta visión compartida.
- Determinar el número y el tipo de iniciativas que deben incluirse en la estrategia.
- Establecer financiación para las iniciativas, tomando en cuenta si hay uso conjunto de recursos.

→ Territorio

El territorio define los límites geográficos dentro de los cuales operará el MGPP, así como también el conjunto de actores, políticas, dotaciones de fondos y las instituciones ubicadas dentro de él. El territorio puede ser un área funcionalmente diferenciada (tal como la zona donde viven los trabajadores, o la zona hacia la cual se dirige la mayoría de los trabajadores del mercado laboral), una unidad administrativa, una región orgánica o un espacio diferenciado definido por la interacción de vida humana y fuerzas ecológicas. Esta definición puede, a su vez, impactar en la composición del MGPP, sus objetivos y visión y el conjunto de acciones por implementar.

> Lección Clave

En colaboración con actores regionales, identificar y definir problemas urgentes de corto plazo que deben resolverse, así como también objetivos y aspiraciones a largo plazo.

Recomendaciones

- Definir las dimensiones del territorio –y sus comunidades– que va a ser incluido en el MGPP.
- Identificar y definir - en colaboración con actores regionales - necesidades y problemas urgentes que deben ser resueltos a corto plazo, así como también objetivos y aspiraciones a largo plazo.
- Definir un modo de promover la competitividad de los territorios en su totalidad, fortaleciendo instituciones y bienes públicos específicamente regionales que permitan a las firmas competir mejor en mercados cada vez más globales.
- Identificar brechas territoriales de conocimiento e incorporar conocimiento externo para combinarlo con conocimiento territorial. Si no existen objetivos o una visión de largo plazo, definir un proceso para desarrollarlos.

→ Actores y Redes

Un objetivo de la fase Definir es diseñar un proceso claro, competitivo y transparente que aliente la participación de numerosos socios potenciales del sector privado. Ello significa establecer con suma claridad cuáles son los requisitos, incluyendo los plazos, los hitos y las recompensas (Boston Consulting Group, 2014). Por lo tanto, será necesario definir los mecanismos de participación de los actores y las redes en el MGPP e imaginar cómo su participación afectará el éxito del MGPP. (Para más detalles, ver los capítulos Redes y Liderazgo).

Recomendaciones

- Sobre la base del análisis de los actores en la primera fase (“Analizar”), seleccionar líderes territoriales que tengan una participación relevante en el proyecto y que puedan actuar como “actores catalíticos”

a fin de catalizar el cambio deseado. Ciudadanos, empresas y ONG pueden comprometerse en “redes de políticas” donde el sector público participe como uno de los muchos actores junto a una amplia gama de otros intereses, incluyendo desarrollo económico, preservación ambiental, protección laboral y promoción cultural.

- Motivar a los actores territoriales y hallar estímulos para la participación local con incentivos de corto plazo claramente definidos. Asegurar que los líderes tengan suficiente neutralidad para evitar la captura por parte de grupos de interés.
- Avalar el liderazgo nuevo y territorial. Minimizar la dependencia de las capacidades de los actores catalíticos (principales) a fin de avanzar hacia una fase que genere capacidades colectivas y promueva la sostenibilidad del proceso.
- Crear mecanismos, incluyendo roles bien definidos, tareas específicas, encuentros presenciales y lugares de trabajo para impedir el impacto potencialmente negativo del movimiento de los participantes y para fortalecer la colaboración entre actores locales.
- Apoyar las instituciones ciudadanas y su compromiso en este proceso (Llorens et al., 2002).
- Poner en marcha un proceso de campañas de comunicación y sensibilización para asegurar una amplia participación y transparencia.

→ Estructura de Gobernanza

Las estructuras de gobernanza influyen en los procesos que buscan definir acciones, otorgar poder, tomar decisiones y verificar el desempeño. La organización de la gobernanza del MGPP dependerá del modo en que esté funcionando –y fallando– el mercado en contextos específicos. Algunos principios generales para las estructuras de gobernanza que se aplican a los MGPP implican armar una estructura que sea productiva para todos los participantes y adaptada a la cultura en la que opere el proyecto, definiendo roles claros y complementarios para una amplia variedad de actores, y crear incentivos para normas institucionales mejoradas que unan a gobiernos territoriales, el sector privado, universidades, centros tecnológicos y la sociedad civil. Los incentivos pueden consistir en recompensas financieras (por ej., fondos para proyectos) o poder (por ej., nueva participación en procesos de gobernanza). (Para obtener más detalles, ver los capítulos Organización Institucional de los MGPP y Gestión del Conflicto).

> Lección Clave

Considerar arreglos institucionales mixtos para mitigar el impacto de las transiciones políticas, las que pueden ejercer una influencia negativa en la estabilidad del consenso establecido para las iniciativas.

Recomendaciones

- Determinar el grado de participación del sector público en comparación con el privado y adjudicar tareas (y cuantificar su riesgo) en modo acorde:
 - Crear una clara división del liderazgo y las responsabilidades (por ej., en un memorando de entendimiento) entre actores de los sectores público y privado, adjudicando roles teniendo en cuenta las asimetrías de poder entre los dos sectores.
 - Ser consciente de la diferencia cultural entre los

> Lección Clave

Desarrollar estructuras de gobernanza que sean productivas para todos los participantes y estén adaptadas a la cultura institucional en que opere el proyecto.

sectores público y privado, por ejemplo ayudando a las organizaciones jerárquicas a trabajar con organizaciones en red.

- Asegurar que los cuerpos administrativos territoriales/regionales u otros dentro del MGPP posean cierto tipo de autoridad para la toma y la implementación de decisiones.
- Chequear que las políticas sean “territorializadas” o directamente destinadas a construir el capital territorial de la región.
- Crear y dar publicidad a un mecanismo anticipado para la resolución transparente de conflictos, tal como derivarlos a un comité de gobernanza mixto previamente definido.
- Considerar arreglos institucionales mixtos para mitigar el impacto de las transiciones políticas, que pueden ejercer una influencia negativa en la estabilidad del consenso establecido para las iniciativas.
- Asegurar que los principales actores del MGPP posean las habilidades para gestionar el proceso, los fondos para pagar los costos iniciales de preparación y desarrollo de las alianzas, y los marcos legales e instituciones regulatorias adecuados para que el proyecto sea viable.
- Desarrollar parámetros claros y relevantes a fin de medir el desempeño y alinear a todas las partes involucradas en una alianza público-privada.
- Identificar un actor que tenga legitimidad territorial, neutralidad y un alcance amplio y multisectorial para coordinar los procesos de autoorganización en marcha (referidos más como “metagobernanza”, o la gestión de redes autoorganizadas). A medida que se expanden los objetivos y alcances de un proceso de gobernanza territorial, aumenta la necesidad de coordinación. Decidir si el coordinador de gobernanza deberá asumir esta responsabilidad como parte de un mandato institucional o sin él, y también si la coordinación deberá ser proactiva o reactiva, directa o más laxa. Esto debería ayudar a los actores a comunicarse efectivamente, desarrollar capacidad de aprender del proceso y/o privilegiar visiones de largo plazo para el desarrollo regional. En los capítulos Diseño de MGPP y Organización Institucional de los MGPP se analiza este rol de coordinación o “metagobernanza”.

> Lección Clave

Determinar el grado de participación del sector público comparado con el privado y adjudicar tareas (y riesgo) en modo acorde. Establecer una clara división del liderazgo y responsabilidades entre los sectores público y privado.

Preguntas ilustrativas para la reflexión en la fase “Definir”

- ¿Cómo podemos definir la iniciativa de modo que pueda monitorearse con rapidez su progreso y convalidarse sus objetivos iniciales?
- ¿Cómo podemos identificar quién se beneficia y quién pierde a raíz de la iniciativa?
- ¿Qué desafíos permanecen por ser abordados en la participación en el MGPP?
- ¿Cómo sabemos que la visión compartida es legítima?

→ FASE 3: INICIAR

La fase Iniciar implica ejecutar el MGPP tal como ha sido definido. Esta fase, por lo tanto, comprende cuatro elementos: liderazgo y visión compartida, estructura de gobernanza, generación de proyectos, y comunicación. Implementar estos elementos clave contribuirá a la siguiente fase, que es Implementar y Sostener el MGPP.

→ Liderazgo y Visión compartida

Un MGPP exitoso deberá desarrollar un modelo de liderazgo compartido que esté alineado con las normas culturales y ayude a los actores en las redes políticas (en vez de estructuras jerárquicas) a tomar decisiones. (Para más detalles, ver el capítulo Liderazgo).

Recomendaciones

- Desarrollar competencias críticas para el éxito y asegurar que los actores entiendan cuáles son las competencias deseables que deberían reunir y por qué (Moore, 2008). Estas competencias pueden abarcar la habilidad de imaginar el resultado deseado al finalizar un proyecto; la voluntad de decidir, pero también la voluntad de formular preguntas sobre la marcha, aprender y adaptarse.
- Identificar y ayudar a construir capacidades y aptitudes que catalicen el liderazgo compartido, tales como las siguientes habilidades (Sotarauta, 2005):
 - *Estratégicas*: tomar decisiones con una visión de largo plazo.
 - *Interpretativas*: abrir un diálogo con diferentes interpretaciones del futuro y evitar un “diálogo entre sordos”.
 - *Absorción*: decidir qué conocimiento nuevo es importante para la red y en qué modo este conocimiento puede ser absorbido y utilizado en ella.
 - *Entusiasmo*: crear expectativa con respecto al desafío de las creencias dominantes a fin de motivar a los actores, asegurando su participación.
 - *Institucional*: conectar a los participantes en un proceso de red y crear un espacio compartido para la acción.
 - *Trabajo en red*: fortalecer la confianza, la dependencia mutua, la lealtad y la solidaridad entre quienes participen en el trabajo en red.
 - *Socialización*: asegurar continuamente que los participantes crean en la importancia del trabajo en red y estén motivados para alcanzar los objetivos del MGPP.

Figura 5: Elementos incluidos en la Fase Iniciar



Fuente: Elaboración propia.

> Lección Clave

Desarrollar competencias críticas para el éxito y asegurar que los actores entiendan cuáles son las competencias deseables que deben tener y por qué.

- Construir la historia territorial (o las percepciones y la narrativa territoriales sobre esa historia) y capital social para facilitar la cooperación entre los diversos actores territoriales y sostener el proceso de desarrollo territorial.
- Facilitar la reflexión colectiva entre los actores a fin de desarrollar una visión colectiva de la gobernanza y crear un sentido de pertenencia.
- Asumir la responsabilidad de lograr los objetivos establecidos en el plan estratégico, reflexionando sobre el rol de cada participante en la implementación del plan.

→ Estructura de Gobernanza

Durante esta fase se introduce la estructura actualizada de gobernanza, se forman nuevas relaciones y se prueban el proceso de toma de decisiones y la distribución del poder. En forma acorde, la estructura puede ajustarse a las necesidades de los participantes. (Al respecto, ver los capítulos Organización Institucional de los MGPP y Aprendizaje).

Recomendaciones

- Brindar la rendición de cuentas que el gobierno requiere –preservando al mismo tiempo la habilidad de ejercitar la creatividad y flexibilidad que necesita el sector privado para proporcionar mejores soluciones (Moore, 2008).
- Ofrecer a los actores acceso al poder y a una plataforma para el desarrollo del aprendizaje colectivo entre los diferentes actores de la región. En la mayoría de los casos, esto significará fortalecer las redes horizontales y eludir las estructuras jerárquicas tradicionales.
- Establecer normas de regulación, incluyendo (pero sin que sean los únicos ítems) procesos de comunicación y aprendizaje, procedimientos de participación, roles de coordinación y responsabilidades de elaboración de informes.

→ Generación de programas y proyectos

La identificación e implementación de programas específicos es el núcleo de todo proceso de gestión público-privada y DET, y son los programas los que en definitiva pueden conducir a los resultados deseados en materia de desarrollo. A través de la implementación de programas, la gestión público-privada se fortalece, mejora y a veces se redefine para ajustarse mejor al contexto. A medida que los miembros del MGPP van trabajando juntos para desarrollar bienes colectivos, desde la planificación a la implementación, adquieren mayor experiencia y confianza mutua (Ver capítulo Organización Institucional de los MGPP).

- Determinar los recursos disponibles (tanto a corto como a largo plazo) de los actores, tanto internos como externos del MGPP. Determinar los arreglos de coinversión.
- Identificar programas y proyectos específicos conjuntos que involucrarán a múltiples actores y generarán “ganancias rápidas”. Asegurarse de que la distribución de los costos y beneficios no alejará ni creará rivalidades entre los grupos.
- En la medida de lo posible, generar programas a través del diálogo con los actores y sus necesidades declaradas en vez de hacerlo con el aporte de consultores externos.
- Suministrar una combinación complementaria de programas y proyectos de infraestructura física y no física. La infraestructura física podría incluir proyectos contruidos tanto por participantes del MGPP

—tales como centros de producción—, como por otros, tales como autopistas. La infraestructura no física comprende una amplia gama de actividades destinadas a desarrollar el capital humano (por ej., capacitación laboral) y a incrementar el acceso a los mercados (por ej., a través de ferias).

- Establecer programas adecuados para capacitar a la fuerza laboral y a los ejecutivos de las empresas (Llorens et al., 2002).
- Identificar desafíos compartidos y desarrollar un plan estratégico más allá de los programas específicos.

→ Comunicación

La comunicación estratégica —en primer término con los actores del MGPP y luego con los interlocutores externos— es sumamente importante en los procesos de DET y consecuentemente en los procesos de construcción de MGPP. Por lo que debería ser parte de la iniciativa desde su comienzo, dado que contribuye a promover la participación y el apoyo de los actores, informar a públicos objetivo acerca del proyecto, construir el consenso social necesario, promover el apoyo financiero, y fomentar la imagen y la credibilidad de las instituciones líderes informando sobre las “ganancias rápidas” que se hayan logrado (FOMIN, 2011)³. (Para más detalles, ver el capítulo Gestión del Conflicto).

> Lección Clave

La comunicación estratégica es sumamente importante en el proceso de DET y debería ser parte de la iniciativa desde el comienzo.

Recomendaciones

- Definir los objetivos en términos de comunicación para cada público objetivo que el MGPP desea alcanzar (gobierno, medios, sector privado, ámbito académico, ONG, donantes, miembros del MGPP, empresarios, etc.).
- Crear redes en las cuales actores públicos, semiprivados y privados promuevan el diálogo entre los participantes para construir una visión compartida sobre los desafíos territoriales y objetivos, estrategias, acciones y roles. Unificar el mensaje entre los actores y entrenarlos para que usen el mismo lenguaje. Establecer una estructura para el manejo de las comunicaciones dentro de la organización y con los públicos externos.
- Reivindicar la marca, es decir, una vez que los participantes han acordado un mensaje, utilizar el lenguaje en forma consistente y amplia alentando a los actores externos a que también la reconozcan.
- Comunicarse con los públicos objetivo en forma temprana y frecuente utilizando las herramientas de comunicación que cada público específico prefiera.
- Evaluar e influenciar la percepción de beneficios por los actores y el público⁴. Monitorear y contrarrestar rumores.
- Desarrollar iniciativas de construcción de capacidad en diversas instituciones (públicas, privadas, académicas, y de la sociedad civil).
- Evaluar la estrategia de comunicación periódicamente y efectuar ajustes en los mensajes y las herramientas.

3. Ejemplos de cómo diferentes iniciativas DET han desarrollado sus planes comunicacionales pueden verse en Choe et al. (2013).

4. Evaluar las percepciones clave de los públicos objetivo permite la identificación de posibles fortalezas, aliados o incluso potenciales portavoces, adversarios y puntos de resistencia con respecto al proyecto DET, el MGPP y la entidad o las entidades promotoras. El análisis de percepción también permite identificar preconceptos con respecto a la iniciativa que podrían ser explotados para diseñar la estrategia de comunicación. También se puede llevar a cabo un análisis FODA para identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que, desde la perspectiva de la opinión pública, podría enfrentar el proyecto.

Preguntas ilustrativas para la reflexión en la fase “Iniciar”

- ¿Qué conexiones se están desarrollando entre las personas como resultado de este proyecto? ¿Hasta qué punto las nuevas redes están construyendo capital social?
- ¿Qué resultados de desarrollo económico o nuevas capacidades para desarrollo económico está comenzando a crear el proyecto?
- ¿Qué otros indicadores clave de desempeño deberían ser monitoreados?
- ¿Cuán efectiva es la estrategia de comunicación en términos de llegar a su público objetivo y los cambios de pensamiento?

→ FASE 4: IMPLEMENTAR Y SOSTENER

La fase Implementar y Sostener implica reforzar y apoyar los elementos ya iniciados del MGPP. Ello comprende cuatro elementos: actores y redes, visión, liderazgo y apropiación, y aprendizaje continuo, éste ultimo un proceso subyacente al resto de los elementos. Al igual que en otras fases del MGPP, el modelo se beneficia de los vínculos con fases posteriores y anteriores en un proceso iterativo de mejora continua.

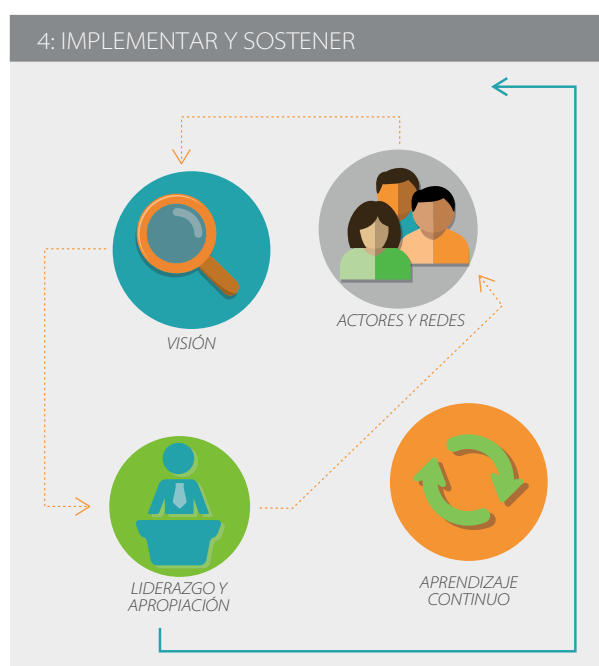
→ Actores y Redes

Gestionar la relación con los actores y las redes es sumamente importante para sostener el MGPP. Durante esta fase se debe considerar la ampliación del MGPP a fin de incluir más actores, sectores y/o territorios; pero sólo si esto asegurara su sostenibilidad. (Para más detalles, ver el capítulo Redes).

Recomendaciones

- ✚ Coordinar redes horizontales y verticales.
Con tantos actores diferentes trabajando en distintos aspectos del desarrollo, a veces existe poca coordinación tanto entre áreas (generando “silos”) como entre niveles de interés (por ej., oficinas centrales y oficinas de campo).
- ✚ Tener en cuenta los costos de transacción de la coordinación y cómo afectan la participación en marcha.
- ✚ Forjar vínculos con distintos niveles de gobierno, ONG y el sector privado. Asegurar que los actores locales posean altos niveles de capital humano para así poder ascender a cargos de mayor jerarquía. Verificar cuáles son las obligaciones contractuales de los actores locales.

Figura 6: Elementos incluidos en la Fase Implementar y Sostener.



Fuente: Elaboración propia.

- ↘ Asegurar la continuidad del ejercicio más allá del esfuerzo inicial de sus promotores específicos. Por lo tanto, es crucial una fuerte participación social y política que vaya más allá de conflictos electorales (Llorens et al., 2002). El MGPP debería estar en condiciones de incorporar nuevos actores según fuera necesario.

> Lección Clave

Coordinar redes horizontales (a través de diferentes áreas) y verticales (entre diferentes niveles).

→ Visión

La Visión debe ser apoyada, actualizada y sostenida a lo largo del proceso de gestión público-privada. (Ver el capítulo Liderazgo.)

Recomendaciones

- ↘ Reevaluar constantemente la visión compartida que es la base del proyecto, formulando preguntas tales como:
- ¿Alcanzamos nuestra visión?
 - ¿Cambió el contexto territorial, nacional y/o global y se requirió una modificación en nuestra visión?
 - ¿Nuestra visión es aún relevante para el desarrollo de la región?
 - ¿Está emplazado el liderazgo adecuado para cristalizar la visión deseada?

→ Liderazgo y Apropiación

A fin de sostener el MGPP, sus participantes deben tener liderazgo, así como también un sentido de propiedad y pertenencia. El MGPP deberá desarrollar capacidades colectivas a través del aprendizaje colectivo y el liderazgo compartido y desarrollar un sentido de pertenencia a través de contribuciones significativas de tipo financiero u otros. (Ver el capítulo Liderazgo).

> Lección Clave

Reconsiderar la matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) o herramientas equivalentes para monitorear el progreso.

- ↘ Ampliar el MGPP, tal como sea adecuado en el contexto, construyendo sobre las redes horizontales existentes en los distintos sectores y/o territorios. Por ejemplo, utilizar representantes de diversos territorios que trabajen en la misma cuestión, tal como el agua, podría ayudar a encaminar un diálogo sobre la región.
- ↘ Cultivar el liderazgo y crear redundancia para evitar la dependencia de un solo líder o un conjunto acotado de actores. Gestionar influencia política y el modo en que los actores políticos están involucrados en procesos colectivos. Dialogar y escuchar contribuirá a crear documentación, visión compartida y un sentido de pertenencia, facilitando una transición de liderazgo individual a liderazgo compartido. Los ciudadanos y/o las empresas pueden trabajar con el sector público para ajustar los proyectos a las necesidades de sus territorios.
- ↘ Prever situaciones en las cuales finalice la financiación económica por parte de alguna institución (como organizaciones internacionales); identificar potenciales fuentes alternativas de apoyo de modo que el proceso y los programas no se detengan antes de ser completados.
- ↘ Monitorear el desarrollo económico utilizando la matriz FODA o herramientas equivalentes.

→ Aprendizaje Continuo

Incluso cuando ya están funcionando, los MGPP constantemente evolucionan y se adaptan al contexto cambiante. De modo similar, el proceso de DET está en continua evolución a fin de apalancar oportunidades territoriales y externas. Por lo tanto, desde esta perspectiva, el aprendizaje asume un rol central en la vida de un MGPP. (Para obtener más detalles, ver el capítulo Procesos de Aprendizaje).

> Lección Clave

Sostener un MGPP requiere el desarrollo de capacidades colectivas, que resultan de procesos de aprendizaje colectivo y liderazgo compartido.

- ↘ Alentar el aprendizaje colectivo a través de grupos, sectores y territorios mediante trabajo activo en red, conocimiento empírico y el compartir conocimiento tanto explícito como tácito. Permitir la autogestión de grupos de aprendizaje compuestos por personal empresarial.
- ↘ Localizar el proceso de aprendizaje construyendo un lenguaje común con los miembros del proyecto.
- ↘ Facilitar la innovación constante, no simplemente a través de la transferencia de tecnología, sino también perfeccionando la capacidad de grupos locales de acceder a los mercados.
- ↘ Evitar dar excesivo énfasis a la transferencia de conocimiento técnico explícito por expertos. En vez de ello, brindar espacio a mecanismos “suaves” de aprendizaje, particularmente el derivado de experiencia personal y práctica (Llorens et al., 2002).
- ↘ Desarrollar un sistema de evaluación y monitoreo, o un cuadro de mando con indicadores de desempeño clave. Reconsiderar la matriz FODA, si se realizó una, para monitorear el progreso.

Preguntas ilustrativas para la reflexión en la fase “Implementar y Sostener”

- ¿Cuáles son para los actores territoriales los modos más efectivos para aprender?
- ¿Cuál es el modo más efectivo para hacer sugerencias y realizar ajustes?
- ¿Cómo podría el MGPP evitar “capturas” por parte de otras agendas, o riesgos de bloqueo (falta de adaptabilidad)?
- ¿De qué forma rendirán cuentas los actores?
- ¿Cuán efectivos son los mecanismos de monitoreo y evaluación?

→ TÉRMINOS CLAVE

TÉRMINO	DEFINICIÓN
<i>Acción Colectiva</i>	Acción conjunta entre miembros de un grupo que apunta a mejorar sus condiciones, guiada por arreglos institucionales cuidadosamente diseñados a fin de promover el bien público (Ostrom 2000).
<i>Activo</i>	Recurso que resulta útil y/o valioso para el proyecto o para el desarrollo económico de la región. Los activos son regionales, pero también pueden estar ubicados en las cercanías de la región.
<i>Activo Territorial</i>	Son activos ubicados en el mismo territorio, pudiendo ser las materias primas y los recursos naturales básicos de una región, el conjunto local de mano de obra capacitada y especializada, el conjunto regional de instituciones de investigación y desarrollo (I&D) y el suministro de bienes públicos en la región.
<i>Actor</i>	Persona, organización, grupo comunitario o cargo específico (territorial o nacional) que desempeña un rol estratégico en el proyecto.
<i>Aprendizaje Colectivo</i>	Los procesos de aprendizaje no sólo a nivel de la empresa individual, sino entre los diversos actores, empresas, organizaciones, asociaciones, personas, etc. que forman parte de una ciudad o región. En estos procesos, los actores no sólo adquieren conocimiento de fuentes externas, sino que también se ayudan mutuamente a aprender e intercambian sus conocimientos y experiencias.
<i>Asociación</i>	Grupo de personas organizadas para un objetivo común. (Ejemplos: campesinos, empresas, juventud). La "capacidad asociativa" es la habilidad de aprender de los clientes, competidores, proveedores, empleados e instituciones públicas (inclusive centros técnicos y de investigación). Las asociaciones también pueden desempeñar un rol de desarrollo al actuar como mediadoras entre organismos de gobierno y empresas individuales, brindando información al sector público sobre las necesidades de los productores, al tiempo que aseguran que sus miembros cumplen con las condiciones establecidas para recibir asistencia pública, tal como inversiones en investigación y desarrollo, cumpliendo normas de exportación o simplemente cumpliendo órdenes a tiempo.
<i>Bien Colectivo</i>	Los activos producidos o gestionados por la comunidad, comúnmente bienes públicos con beneficios que todos pueden aprovechar sin un decrecimiento significativo de los beneficios de otros ni su exclusión.
<i>Competitividad Territorial</i>	El enfoque del FOMIN apunta a fortalecer instituciones y bienes públicos específicamente territoriales, con el entendimiento de que dichas inversiones generan ventajas competitivas externas a las empresas y les permiten a éstas competir mejor en mercados cada vez más globales. A su vez, la competitividad de estas empresas genera empleo y contribuye aún más al desarrollo económico de sus regiones. La teoría y la prueba empírica dan por sentado que las empresas compiten no sólo entre sí, sino que además existe competencia entre redes de actores públicos y privados de las cuales las empresas forman parte.

TÉRMINO	DEFINICIÓN
<i>Desarrollo Económico Territorial</i>	El Desarrollo Económico Territorial es un proceso participativo que fomenta, en un determinado territorio, la cooperación entre actores clave (públicos, privados y del sector comunitario), para el diseño y la implementación de una estrategia común de desarrollo, con el objetivo final de estimular la actividad económica y crear empleos de calidad, utilizando recursos locales y apalancando oportunidades que surgen del contexto global.
<i>FODA</i>	Una matriz FODA es un método estructurado de planeamiento utilizado para evaluar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas implícitas en un proyecto o en una iniciativa empresarial. → Fortalezas: características del negocio o proyecto que le otorgan una ventaja sobre otros. → Oportunidades: elementos que el proyecto debería explotar para su ventaja. → Debilidades: características que posicionan el negocio o proyecto en desventaja con respecto a otros. → Amenazas: elementos en el medio que podrían causar problemas al negocio o proyecto.
<i>Instituciones</i>	Según las definen los teóricos de Nueva Economía Institucional, las instituciones no son simplemente organizaciones públicas, privadas, público-privadas y/o de la sociedad civil, sino también “reglas del juego” formales (leyes, estructuras para otorgar créditos), así como también incentivos y restricciones (capital social, la cultura del emprendimiento) que permiten a las economías prosperar o estancarse.
<i>Metagobernanza</i>	El gobierno de la gobernanza. Los procesos de autoorganización pueden guiarse de modo tal que eviten caer en trampas como la incapacidad de los actores de comunicar efectivamente, una falta de capacidad de aprender del proceso, o privilegiar objetivos a corto plazo en detrimento de visiones más a largo plazo para el desarrollo regional. Bajo el aspecto de la metagobernanza, el Estado es visto como el “regulador de la autorregulación”, o el agente que coordina actividades a diferentes escalas, y las redes de gobernanza cuyos intereses a veces se superponen, pero que también pueden divergir o entrar en conflicto.
<i>Mecanismo de Gestión Público-Privada</i>	Un Mecanismo de Gestión Público-Privada (MGPP) es una relación estructurada entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil que se utiliza como modo de fortalecer las instituciones locales y el suministro de bienes públicos con el objetivo de impulsar el DET y la competitividad de las pequeñas y medianas empresas. Los MGPP exitosos pueden abarcar varias líneas en forma arbitraria entre gobierno/mercado, trabajando a través de asociaciones de comercio, grupos de la sociedad civil, y redes de gobernanza que acercan a una amplia gama de actores con roles complementarios y relaciones profundamente arraigadas.
<i>Red</i>	Un conjunto de nodos que guardan cierto tipo de relación entre sí. En el contexto de políticas y administración pública, las redes presentan una organización horizontal, mientras que la organización vertical se asocia con la jerarquía. Ejemplos de redes que pueden ejercer un impacto en el desarrollo económico: redes de negocios (empresas en diferentes etapas de un proceso de producción), redes de actores públicos (comisiones gubernamentales con representantes de distintos niveles de gobierno), redes de organizaciones de la sociedad civil (plataformas de ONG). Sin embargo, al hablar de gobernanza, se prefieren las alianzas público-privadas.

TÉRMINO	DEFINICIÓN
<i>Redes de Gobernanza</i>	Para el FOMIN, las redes de gobernanza comprenden niveles del sector público (tales como agencias que representan diferentes intereses) que operan a diversas escalas (municipal, estatal, federal), así como también asociaciones de comercio, ONG, sindicatos, y firmas individuales y ciudadanos. Estas redes de gobernanza a veces pueden reunirse espontáneamente alrededor de cuestiones tales como la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, la gestión de recursos, el planeamiento urbano, etc. Más comúnmente, sin embargo, están expresamente formadas por organismos del sector público y privado, que identifican y reúnen a los actores apropiados.
<i>Sostenibilidad</i>	En el presente documento, la sostenibilidad –o sustentabilidad– se refiere a dos ideas diferentes: el objetivo de maximizar los impactos positivos ambientales y sociales, al tiempo que se minimizan riesgos para el capital natural y humano; y la capacidad de mantener y adaptar una iniciativa de MGPP en el largo plazo a pesar de los cambios en la gobernanza y el apoyo financiero. El Grupo BID se ha comprometido con la sostenibilidad como parte integrante de su misión de reducir la pobreza y la inequidad al servir como catalizador para el desarrollo en la región de América Latina y el Caribe (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013).
<i>Territorio</i>	La región donde tienen lugar las actividades del MGPP, habitualmente definida como el área destacada funcionalmente como foco de intervención para la solución de problemas, tal como el área geográfica donde vive la mayoría de los trabajadores. Esto coincidirá a menudo con una unidad administrativa, con su organismo de gobierno formal o con una región orgánica, un espacio diferenciado definido por la interacción de vida humana y fuerzas ecológicas.

→ BIBLIOGRAFÍA ANOTADA

Banco Interamericano de Desarrollo, "Informe sobre Sostenibilidad 2013." Consultado en enero 28, 2014. <http://www.iadb.org/en/topics/sustainability/sustainability-report,1510.html>.

↘ El octavo Reporte de Sostenibilidad anual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cubre el desempeño de sostenibilidad durante el año fiscal 2012, elaborando una evaluación comparativa del progreso frente a objetivos. El Reporte también destaca los compromisos de salvaguarda de la actual sostenibilidad ambiental y social del trabajo realizado por el Banco en América Latina y el Caribe.

Bebbington, Anthony. "Capitals and Capabilities: A Framework for Analysing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty in the Andes." A background paper for: Policies that Work for Sustainable Agriculture and Regenerating Rural Economies. International Institute for Environment and Development (1999). <http://pubs.iied.org/pdfs/6151IIED.pdf>.

↘ Desarrolla un marco analítico para desentrañar los medios de vida rurales de los campesinos andinos en términos de su sostenibilidad y sus implicancias en la pobreza rural. Se presta especial atención a la importancia del capital social como activo a través del cual la gente es capaz de ampliar su acceso a recursos y otros actores.

Boston Consulting Group. "A Win-Win Approach to Regulating Public-Private Partnerships." Consultado en enero 23, 2014. https://www.bcgperspectives.com/content/articles/public_sector_transportation_travel_tourism_built_to_last/.

↘ Las asociaciones exitosas —es decir, las que generan ganancia para ambas partes— logran su equilibrio justo entre flexibilidad normativa y certeza operativa y crean incentivos para alinear el comportamiento y promover la innovación. Este artículo comparte siete lecciones de mejores prácticas relacionadas con la normativa económica y que pueden ayudar a las partes a mitigar los riesgos que habitualmente acompañan a dichos esfuerzos complejos.

Boston Consulting Group. "How the Public Sector Can Drive Successful Public-Private Partnerships." Consultado en enero 22, 2014. https://www.bcgperspectives.com/content/articles/public_sector_transportation_travel_tourism_how_the_public_sector_can_drive_successful_public_private_partnerships/.

↘ Identifica una serie de las mejores prácticas que pueden ayudar al sector público a gestionar alianzas público-privadas exitosas, arreglos en los cuales los sectores público y privado se unen para concretar proyectos de infraestructura. Para que los MGPP resulten exitosos, los líderes del sector público deben crear un entorno favorable, alentar una fuerte industria privada de la construcción y la ingeniería y adoptar una rigurosa gestión de programas.

Choe, Gyoung, N. Laguyás, y M. Romis, "Comunicación Estratégica y Gestión de Conocimiento en los Proyectos DEL," Serie de Notas de aprendizaje sobre Desarrollo Económico Local (Washington, DC: MIF, 2013). Disponible en <http://services.iadb.org/mifdoc/website/publications/8ee37a59-3151-4d36-97f9-74bf47d245b8.pdf>.

Davoudi, S., N. Evans, F. Governa, and M. Santangelo. "Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices." Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles 46 (2008): 33–52.

Gamboa, Juan Carlos, "Strategic Communication 101. A Practical Guide for Development Projects" (Washington, DC: 2011). <http://www.fomin.org/en-us/home/knowledge/publications.aspx>.

Lane, C. "Organizational Learning in Supplier Networks." En M. Dierkes, A. B. Antal, J. Child and I. Nonaka (Eds.) Handbook of Organizational Learning & Knowledge. (New York: Oxford University Press, 2001).

Llorens, Juan Luis, Francisco Albuquerque, y Jaime del Castillo. "Local Development Case Studies in Latin America," Serie de Informes de Buenas Prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible. (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002).

↘ Analiza seis iniciativas de desarrollo económico territorial de interés en América Latina (Córdoba, Argentina; el Gran ABC de San Pablo y el Banco del Nordeste de Brasil; Jalisco, México; Antioquía, Colombia; y Cajamarca, Perú); y también se refiere a otros diez casos relevantes. Arriba a conclusiones útiles para diseñar operaciones de préstamos bancarios destinados a mejorar la competitividad y la promoción del desarrollo empresarial sobre una base territorial.

McDermott, Gerald A. "The Strategic Recombination of Regional Innovative Capacities: Public-Private Institutions as Knowledge Bridges." Creating Competitiveness: Entrepreneurship and Innovation Policies for Growth (2013): 54.

Moore, Marc (moderator). "From Government to Governance: The Challenge of Managing Cross-Sectoral Partnerships," presentado en la Cumbre Global Empresarial (Cambridge, MA, 2008). <http://www.hbs.edu/centennial/businesssummit/business-society/from-government-to-governance-the-challenge-of-managing-cross-sectoral-partnerships.pdf>.

↘ Tanto los gobiernos como las empresas llevan consigo a la mesa de negociaciones diferentes habilidades y enfoques para la resolución de problemas, basados en los diferentes objetivos y las restricciones necesarias con los cuales están acostumbrados a operar. Ambos pueden beneficiarse de las perspectivas y el talento del otro en la persecución de una causa común, pero existen muchas advertencias a las que prestar atención a lo largo del camino.

Ostrom, Elinor. "Collective Action and the Evolution of Social Norms." The Journal of Economic Perspectives (2000): 137-158.

Romis, Monica. Analytical Framework for RED Strategies in Latin America: A Taxonomy of Approaches and Best Practice Principles. No publicado. (2013).

↘ Describe tres enfoques para fortalecer a las empresas y promover su desarrollo económico: servicios de desarrollo empresarial, integración productiva y desarrollo económico territorial. Para cada enfoque, el estudio identifica el problema subyacente y la solución asociada, algunas pruebas de los resultados que se produjeron, las condiciones que permitieron que cada enfoque fuera posible, los factores conducentes que distinguen cada enfoque de los demás, y un conjunto de principios de mejores prácticas.

Sotarauta, Markku. "Shared Leadership and Dynamic Capabilities in Regional Development." En: Halkier Sagan (Ed.), Regionalism Contested: Institutions, Society and Governance. Urban and Regional Planning and Development Series. (Farnham, UK: Ashgate Publishing, 2005): 53-72.

↘ Define las capacidades para desarrollar liderazgo compartido en el desarrollo regional de gobernanza. Muestra que el liderazgo desempeña un rol crítico en la gobernanza regional y que las capacidades existen en variadas formas y distintos niveles de gobierno.



PARTE II ***TEMAS CLAVE***

PARA LOS MECANISMOS DE GESTIÓN PÚBLICO-PRIVADA



→ 1: DISEÑO DE MECANISMOS DE GESTIÓN PÚBLICO-PRIVADA

PEDRO PETERSON

→ 1. ¿Por qué son importantes las asociaciones para el desarrollo económico territorial?

Como se ha fundamentado en la Parte I de esta publicación, casos recientes de Desarrollo Económico Territorial (DET) exitosos han favorecido la creación de Mecanismos de Gestión Público-Privados (MGPP) que trazan líneas arbitrarias entre el gobierno y los mercados, trabajando por medio de asociaciones, sociedades, y redes de gobernanza que reúnen un amplio rango de actores en roles complementarios y relaciones profundamente entrelazadas. Este capítulo abordará las experiencias de los esfuerzos respaldados por el FOMIN para desarrollar MGPP en América Latina, así como ejemplos tomados de la literatura académica, con el fin de desarrollar una tipología de dichos modelos de gestión de acuerdo a los objetivos de sus políticas y debatir el rol de las asociaciones y su participación en procesos de gobernanza regional como dimensiones esenciales para su éxito. El análisis se fundamentará en las lecciones aprendidas en torno a desarrollo de MGPP en Córdoba, Argentina; Quetzaltenango, Guatemala; y Espírito Santo, Brasil.

> Lección Clave

Las iniciativas DET exitosas no pueden continuar apoyándose simplemente en acciones del sector público. Los sectores público y privado deben mantener relaciones cooperativas, aprendiendo uno del otro y contribuyendo con sus fortalezas al proceso.

A diferencia de las intervenciones gubernamentales para promover el crecimiento económico y de los enfoques puramente dirigidos por el mercado para impulsar la competitividad, la propuesta de las iniciativas DET incluye al sector público en varios niveles (tales como agencias que representen diferentes intereses) operando en diversas escalas (municipal, estatal, y federal) así como también a asociaciones comerciales, organizaciones no gubernamentales (ONG), sindicatos, firmas individuales y ciudadanos. El proceso de promoción del desarrollo productivo a través de las mencionadas colaboraciones público-privadas ha sido catalogado por los teóricos como un pasaje “del gobierno a la gobernanza” (Rhodes, 1996). Si bien las redes de gobernanza pueden surgir en ocasiones de manera espontánea a raíz de asuntos como la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, la gestión de los recursos y el planeamiento urbano, son más comúnmente desarrolladas deliberadamente por agencias del sector

público capaces de identificar y convocar a los participantes apropiados y, en casos exitosos, crear una estructura de “metagobernanza” para guiar al proceso de auto-organización (Jessop, 1998). Es probable que la membresía, distribución del poder y responsabilidades, y definición de objetivos de cada MGPP varíen significativamente de acuerdo a los distintos tipos de iniciativas de gobernanza, y sin embargo son cruciales para su éxito. Por tanto, las asociaciones (de empresas, trabajadores o ciudadanos) que conecten a los sectores público y privado suelen ser fundamentales para el buen funcionamiento de un MGPP.

Las estrategias del DET que se apoyan en MGPP han sido denominadas “asociativas”, en referencia al rol central que a menudo ocupan las asociaciones de productores, los sindicatos, las ONG, y otras entidades no estatales que ofrecen un canal para que sean oídas las voces colectivas respecto de un interés en particular⁵.

Las teorías del desarrollo económico territorial que emergieron en la década de 1990 afirmaban que el éxito sostenido en una economía global provenía no solamente de la capacidad de producir bienes rentables o de manera eficiente, sino de la mano de un marco institucional regional que facilitara el aprendizaje y la innovación entre sus empresas. Estos autores argumentaban que las empresas tomaban su capacidad de innovar no a través de aprendizajes de primer orden ni de su habilidad para adoptar “mejores prácticas” codificadas, sino de su “capacidad asociativa” o su habilidad de aprender de sus clientes, competidores, proveedores, empleados e instituciones públicas (incluyendo a los centros de investigaciones y centros técnicos)⁶.

> Lección Clave

Las asociaciones de desarrollo de empresas o productores rurales pueden servir como importantes intermediarios entre los sectores público y privado. Pueden trabajar conjuntamente con agencias gubernamentales para desarrollar políticas que mejoren la competitividad del territorio a la vez que garantizan que sus miembros desarrollen e inviertan en sus propias capacidades productivas.

Las asociaciones también pueden desempeñar roles “desarrolladores” al operar como mediadores entre las agencias gubernamentales y las empresas particulares, otorgándole información al sector público acerca de las necesidades del sector productivo, a la vez de garantizar que sus miembros cumplan las condiciones establecidas para recibir asistencia estatal tales como invertir en investigación y desarrollo, cumplir con normas de exportación o simplemente el cumplir con los plazos de entrega (Sabel, 1994 y Tendler y Amorim, 1996). En Chile, por ejemplo, la agencia CORFO ha trabajado en conjunto con asociaciones comerciales para ayudar a las empresas afiliadas a adoptar tecnologías de última generación y a cumplir con estándares de exportación en industrias basadas en recursos naturales como los criaderos de salmón y los tomates en conserva, lo que ha logrado que las empresas locales sean altamente competitivas en los mercados globales (Perez-Aleman, 2005 y Negoita y Block, 2012).

La importancia de los espacios para las acciones colectivas también ha sido ampliamente reconocida en las iniciativas que apuntan a preservar y gestionar los “recursos de uso común” que pueden caer en la “tragedia de los comunes” si cada usuario se siente motivado a sobreexplotar los recursos para lograr una ganancia en el corto plazo. Los MGPP pueden servir, por tanto, como instituciones que ofrezcan incentivos para la toma de decisiones colectivas entre conciudadanos, ONG y gobiernos en regiones que dependen de los recursos naturales (Ostrom, 1990). Por ejemplo, los grupos de usuarios de los bosques organizados en “instituciones de gobernanza local” han logrado comunicarse efectivamente con los gobernantes municipales y ONG conservacionistas internacionales a fin de poder auto gestionar el uso forestal sustentable en Bolivia (Andersson, 2013).

5. El libro influyente de Cooke y Morgan (1998) reconocían a estas dinámicas asociativas en su análisis de las regiones prósperas de Europa, tales como Baden-Württemberg (Alemania), Emilia-Romagna (Italia), y el País Vasco.

6. Ibid. Gertler (2003), Lastres y Cassiolato (2003), y otros contraponen la adopción del conocimiento de las “mejores prácticas” que pueden ser reproducidas y transferidas a zonas de menores recursos, con el intercambio del conocimiento “tácito”, que no puede ser codificado y que depende de las interacciones cara a cara entre trabajadores, firmas, institutos de investigación, proveedores y/o usuarios con otros actores.

La siguiente sección propone una tipología de MGPP, y detalla el alcance y los objetivos de dos de ellos: el sectorial y el territorial. Luego, deriva de la experiencia del sistema productivo local (*arranjo produtivo local* en portugués, o APL) de piedras ornamentales en Espírito Santo (Brasil), y de los productores caprinos en Córdoba (Argentina) para ilustrar los desafíos que presenta expandir el alcance sectorial hacia uno territorial. A continuación, la sección siguiente se enfoca en la membresía en los MGPP, volviendo a tomar el caso cordobés y la experiencia en Quetzaltenango (Guatemala) para derivar lecciones acerca de cómo identificar actores e incluirlos en el proceso. Por último, el capítulo concluye con una exposición acerca de las tipologías, los objetivos y la membresía en los MGPP, y cómo cada uno de estos aspectos puede alterar su sustentabilidad.

→ 2. ¿Qué tipos de MGPP existen y cuáles son sus objetivos?

Así como en los casos analizados en la presente publicación, existe gran variedad de MGPP: desde intentos por generalizar el empleo e ingresos a través del desarrollo del turismo en Antioquía, Perú, pasando por la promoción de “infraestructura blanda” (educación, capacitación laboral, etc.) en Arauco, Chile, hasta la gobernanza del DET por una multiplicidad de sectores en una economía regional, lo que ha sido promovido en Espírito Santo, Brasil y el País Vasco, España. Específicamente, podemos hablar de cuatro tipos de MGPP que pueden dividirse en dos dimensiones diferentes, y cada una de sus configuraciones tendrá sus propios objetivos, estrategias y estructuras de membresía:

Dimensión 1: MGPP sectoriales versus territoriales

Sectorial: Son las iniciativas de gobernanza que tienen por objeto a empresas de un sector determinado, que en ciertas ocasiones se encuentra dentro de un territorio confinado (como en el caso de un clúster empresarial), generalmente con el fin de mejorar las capacidades de dichas empresas para que puedan escalar posiciones en las cadenas de valor globales.

Territorial: Una iniciativa amplia que busca mejorar las instituciones y los bienes públicos de un territorio específico destinada a la generación sostenible de empleo e ingresos para la región. Esta estrategia requiere la acción de múltiples iniciativas de gobernanza y redes, y puede involucrar una combinación de los tipos de MGPP aquí descritos.

Dimensión 2: MGPP impulsados por los recursos versus impulsados por las políticas

Impulsados por los recursos: Buscan constituir instituciones que incentiven la gestión colectiva de los “recursos de uso común” para generar un medio de vida sostenible para los usuarios.

Impulsados por las políticas: Iniciativas público-privadas que tienen por objeto ocuparse de un problema de política pública específico dentro de la región, como educación, infraestructura inadecuada y empleo juvenil, entre otros.

Es probable que las distintas configuraciones de los MGPP varíen en sus objetivos, pero establecer claramente cuáles son los objetivos es un elemento clave para su éxito y sustentabilidad. Los objetivos generales de los MGPP no sólo ayudan a determinar cuáles proyectos específicos serán llevados a cabo, sino que el desarrollo de los objetivos en sí mismo requiere el involucramiento de una gran cantidad de actores. Sin un proceso inclusivo que determine la visión del MGPP, es factible que el proceso carezca de legitimidad entre los actores, lo que pone en riesgo su sustentabilidad en el largo plazo. A continuación se

> Lección Clave

Los MGPP pueden tener numerosas configuraciones o metas en sus políticas, pero es esencial un proceso inclusivo que despliegue una visión de desarrollo común para lograr la sostenibilidad en el tiempo de las iniciativas de desarrollo de las economías locales.

analizarán dos configuraciones diferentes (una sectorial e impulsada por los recursos, y otra territorial e impulsada por las políticas) con especial atención al establecimiento de objetivos a alcanzar en cada una.

Los esfuerzos de gobernanza sectorial, como los que se pueden observar en los clusters industriales, suelen requerir una “visión de desarrollo” compartida entre los actores (que generalmente incluyen firmas, institutos de investigación, agencias de desarrollo económico territorial) que guíe el crecimiento del grupo entero y no sólo de determinadas empresas o subsectores. Del mismo modo, los MGPP impulsados por los recursos necesitan establecer una visión acerca de cómo la explotación de determinado recurso contribuirá al desarrollo de toda la economía de la región, evitando la depredación del medio ambiente, el empleo en malas condiciones laborales, y demás. Los investigadores sostienen que la maduración de un clúster industrial requiere una “visión común” donde los empresarios y el público colaboren para desarrollar un marco operativo para el crecimiento de dicho clúster. Estas colaboraciones y visualizaciones pueden ser tanto para pequeños proyectos de corto plazo o para iniciativa amplias que busquen promover la expansión de la gobernanza y “engrosamiento” de las dinámicas del clúster (por ejemplo, a través del crecimiento de servicios intermediarios) (Cooke y Huggins, 2003 y Feldman et al., 2005). Un ejemplo de un proceso de visualización efectivo en una configuración de MGPP sectorial impulsada por los recursos es el de Andalucía. Allí, el sector público facilitó la cooperación de las empresas de extracción y procesamiento de mármol, lo que resultó en un plan estratégico y una campaña de marketing exitosa para el mármol de Macael. Guiados por el Instituto de Fomento Industrial de Andalucía, el Plan de Acción Macael quintuplicó los ingresos de las empresas en cinco años, en gran medida debido a la transición de las empresas desde la simple extracción del mármol hacia la fabricación. El Instituto pudo fomentar que 150 empresas familiares colaboraran gracias a sus grandes capacidades de liderazgo, negociación y manejo político (Barzelay, 1991). Si bien este tipo de estrategia puede apuntar a sectores secundarios y algunas agencias públicas, solamente lo hace en la medida en que estos puedan ayudar a mejorar la cadena de producción del sector primario, como en el caso de los productores de insumos especiales o los institutos de investigación que se sustentan con fondos públicos (Porter, 1998).

Los MGPP territoriales añaden varios niveles de complejidad a la estrategia sectorial previamente descrita. La premisa de base de dicha estrategia es que la producción se da dentro de un determinado territorio y que, por lo tanto, es influenciada por las instituciones, conjuntos de interacciones, y bienes públicos que están presentes y en los que las empresas y los ciudadanos se encuentran inmersos. Si la adopción de políticas en las estrategias sectoriales apunta a encontrar deficiencias en la cadena productiva que estén entorpeciendo la competitividad del sector primario (Martin y Sunley, 2003), una estrategia territorial busca identificar los activos territoriales que le puedan dar una ventaja competitiva e invertir en bienes públicos que beneficien a la economía regional de manera más amplia (Davoudi et al., 2008, Dini et al., 2007, y Romis, 2013). Por lo tanto, los proyectos de desarrollo territorial que promueven la competitividad de las PYME son aquellos que se enfocan en varios sectores económicos dentro de la región y que se preocupan en particular por las sinergias que puedan surgir entre ellos. A su vez, los MGPP impulsados por las políticas deben a menudo enfrentarse a un amplio espectro de actores e intereses particulares (cámaras de comercio, sindicatos, grupos de interés político, etc.) que pueden aportar importante rigidez y resistencia al cambio de no ser tratados con cuidado y con el suficiente compromiso por parte de los actores. Rafaela, en Argentina, es un ejemplo de un MGPP territorial impulsado por las políticas donde las iniciativas por mejorar la competitividad de las PYME fueron contempladas en el plan de desarrollo estratégico de la ciudad, dentro del cual el planeamiento urbano y el ambiental fueron temas clave. En lugar de enfocarse en un sector en particular, el gobierno local optó por promover el diálogo con las PYME que forman parte de la diversa economía de la región, incluyendo a sectores como agricultura, producción alimenticia, y metales/maquinaria, y fue así que fue capaz de comprender más profundamente la demanda de servicios empresariales (Costamagna, 2000). Sin embargo, los intentos de replicar la experiencia de Rafaela en otras provincias argentinas a través de un acercamiento vertical (o “top-down”), presentaron dificultades, en particular en aquellos lugares en los que no hay una cultura de

asociación entre empresarios, como en el caso de Tigre, en la Provincia de Buenos Aires (Sepúlveda, 2008). Los casos de Córdoba y Espírito Santo que se detallan a continuación sirven para ejemplificar algunos de los éxitos y desafíos de los MGPP territoriales.

▾ CASO DESTACADO

Dónde: Provincia de Córdoba, Argentina

Ilustra: Cómo lograr mayor membresía de las estructuras de gobernanza al pasar de un enfoque sectorial a uno territorial a través del caso de la Asociación de Productores del Noreste de Córdoba (APENOC).

A lo largo de las últimas dos décadas, el trabajo de la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC) en Argentina, especialmente a través de su alianza con el FOMIN, se ha desplazado desde intervenciones en cadenas de valor específicas hacia un enfoque

más territorial que tiene por objeto reforzar las instituciones locales, suministrar bienes públicos, y generar espacios para la gobernanza público-privada. Como resultado de dicha transición, ADEC ha tenido que adentrarse en nuevos ámbitos políticos y debido a ello ha tenido que lidiar con actores nuevos que traen diferentes perspectivas y objetivos. Un ejemplo significativo de la habilidad de ADEC para dialogar con tipos de asociaciones radicalmente diferentes y ampliar la membresía de sus iniciativas de gobernanza, fue el proyecto para apoyar a los campesinos ganaderos caprinos de la zona noreste de la provincia reunidos en la Asociación de Pequeños Productores del Noreste de Córdoba (APENOC).

La ganadería caprina en la región noreste de la provincia de Córdoba es esencialmente una actividad de subsistencia de los campesinos y a la vez la actividad económica más importante de esta humilde región. Para poder enfrentar los desafíos geográficos y políticos de esta actividad de subsistencia, los campesinos se auto-organizaron en APENOC, una organización que busca conferirles poder y proteger su tradicional estilo de vida. El FOMIN y ADEC vieron la presencia de esta asociación activa y las dificultades específicas que enfrentaban sus productores como un ingrediente vital para su proyecto, que procura fortalecer la cooperación entre actores e integrar a los productores a cadenas comerciales regionales que pudieran enriquecer su nivel de vida. Entre los principales desafíos a los que se enfrentaban los campesinos encontramos la carencia de tecnologías ganaderas básicas (por ejemplo, productos veterinarios para el ganado), una exagerada dependencia de los intermediarios (llamados “cabriteros”) para vender la carne de cabra en los centros urbanos, y una tenencia de tierras insegura para los campesinos que se estaba volviendo progresivamente más y más problemática a raíz de la expansión de los cultivos de soja y de ganado bovino desde el sur de la provincia, que invadían la tierra de pastoreo de las cabras.

Además de APENOC, el proyecto FOMIN y ADEC apoyaba a otras dos organizaciones que presentan una larga trayectoria trabajando con los campesinos de la región. La primera, la Agencia Córdoba Ciencia (ACC) había trabajado en proyectos que buscaban promover la comercialización de leche de cabra y había tenido la iniciativa de expropiar grandes parcelas improductivas y distribuir sus títulos entre los ganaderos. La segunda, la Red del Comercio Justo (RCJ) estaba activamente buscando la manera de acortar la cadena de valor de la carne de cabra a través de la eliminación del rol de los cabriteros, contactando a los productores y los usuarios

urbanos sin intermediarios. Una de las primeras polémicas que surgieron en el proyecto fue si era o no conveniente incluir a los productores de leche, como había propuesto la ACC, lo que hubiera representado un ascenso hacia nichos comerciales de mayor valor agregado. APENOC y RCJ buscaban mantener las prácticas tradicionales de cría y carneo a la vez que trataban de promover que un mayor porcentaje de las ganancias por ventas llegara a manos de los productores. A pesar de las propuestas de la ACC de solventar estudios de mercado e instalar plantas pasteurizadoras de leche, la APENOC se mantuvo firme en su postura de querer continuar las tradiciones de los campesinos en cuanto a la producción de carne caprina. Actualmente la RCJ ha fundado una pequeña red de compradores en el área metropolitana que adquieren los chivos carneados enteros durante determinadas épocas festivas. A pesar de que estos esfuerzos solo han podido eliminar el rol del cabritero para el dos por ciento de los campesinos, la RCJ sostiene que este trabajo les ha permitido difundir información acerca del mercado entre los productores, lo que aumenta el valor caprino en general.

El otro gran proyecto de este sector fue una iniciativa para regularizar la tenencia de las tierras por parte de los productores caprinos. La región noreste de la provincia ha sido históricamente ignorada por la agroindustria debido a su topografía y poca fertilidad. Como resultado, los conflictos por la tierra de la región han sido relativamente bajos, y los productores caprinos tradicionalmente han dejado pastar a sus animales sin preocuparse por los límites de las propiedades o su estado de tenencia. La expansión de la producción de soja, sin embargo, comenzó a desplazar a los campesinos hacia el norte de la provincia, generando conflictos entre los especuladores que buscan hacer negocios con las parcelas y los campesinos, muchos de los cuales no tienen los títulos de propiedad legales de las tierras de las que depende su ganado. Fue por esto que APENOC se interesó por utilizar los recursos del proyecto de FOMIN y ADEC para asistirlos en regularizar su situación parcelaria. Si bien hasta entonces la problemática respecto de la tierra no era vista como una prioridad para el proyecto, su perspectiva cambió al conocer los objetivos de APENOC y ayudó a financiar “mesas redondas sobre la tierra” en las que los productores podían debatir sus conflictos acerca de la tenencia de la tierra y la propiedad, y financió servicios de ayuda legal para hacer frente a los problemas de propiedad de las parcelas y establecer la posesión legal de 22.000 hectáreas beneficiando a casi 200 familias, ya sea como propiedades individuales o de manera grupal.

El éxito de las iniciativas propuestas por este MGPP, en cuanto a la cadena de producción caprina, nos ofrece tres lecciones. La primera, al asociarse con redes ya existentes de actores que tienen una larga trayectoria en la región, incluyendo a organizaciones locales (APENOC) o con agencias del sector público y ONG de la capital (ACC y RCJ), ADEC pudo obtener legitimidad y ofrecer su experiencia y recursos donde se necesitaban. Este no es un éxito menor teniendo en cuenta el perfil “empresario” de ADEC y el apoyo que recibe de una institución multilateral de Washington, DC, que contrasta profundamente con la ideología política campesina más radical de APENOC. En segundo lugar, a pesar de que cada uno de los actores involucrados tenía su propia agenda e ideas acerca de cómo fortalecer la cadena de producción, todos mantuvieron una mente abierta y la voluntad de aprender escuchando las demandas de los actores primarios: los campesinos. Esto queda claro ya que las iniciativas por mejorar la producción de leche fueron dejadas de lado a pesar de que se demostró que eran técnicamente factibles y mucho más rentables. En lugar de ello, frente a la insistencia de los campesinos de mantener el foco en la producción de carne tradicional, el proyecto se abocó a acortar la cadena de valor a fin de que los productores recibieran un mayor porcentaje de las ganancias. Por último, una vez que quedó establecido que la tenencia de la tierra era un problema que debía ser abordado para poder garantizar la

actividad ganadera de los campesinos, ADEC se comprometió con el asunto aun cuando no estaba relacionado de manera directa a su objetivo principal de ese momento, que era fortalecer las cadenas de valor locales. El compromiso con problemáticas vinculadas con la tenencia de la tierra y con la dimensión espacial de la cadena de valor caprina regional (por ejemplo, cómo puede llegar al mercado urbano la producción rural aislada con mínimos intermediarios) muestra una evolución del pensamiento sectorial “de integración productiva” hacia el desarrollo territorial, así como la capacidad de aprender y modificar con flexibilidad los tipos de intervenciones en cada región.

▾ CASO DESTACADO

Dónde: Espírito Santo, Brasil

Ilustra: Los desafíos de cambiar de una gobernanza sectorial a una territorial en el sector de piedras ornamentales, basado en los recursos naturales.

En Espírito Santo, el gobierno estatal y la Confederación Nacional de Industria (CNI) han tomado medidas para establecer un proceso de desarrollo territorial alrededor del sistema productivo

local (conocido como *Arranjo Produtivo Local* o APL en portugués) de piedras ornamentales, en la municipalidad de Cachoeiro de Itapemirim, como se ha descrito en el resumen del estudio de caso (Anexo 1). La iniciativa más reciente para lanzar un proceso de gobernanza territorial incluye tres grandes componentes que apoyan a la acción conjunta del clúster y el sector privado, y el desarrollo de capacidades para la gobernanza a través de la sociedad civil y los sectores público y privado: “Reforzar la red de desarrollo de producción local”, las “Iniciativas de desarrollo empresarial en sectores estratégicos” y la “Promoción de soluciones conjuntas”, junto a un componente de monitoreo y aprendizaje (Fondo Multilateral de Inversiones, 2008). Hasta el momento en que fue llevada a cabo esta investigación, se habían aprobado cinco proyectos, cuatro de los cuales se encuentran en marcha: la certificación ambiental de los materiales de construcción hechos con los residuos del procesamiento de piedras ornamentales; el desarrollo de la capacidad de producir hilo diamantado localmente; un simulador 3D de ambientes interiores para la aplicación de piedras; el desarrollo de maquinaria para el pulido de losas texturizadas; y el desarrollo de maquinaria mejorada para cortes refinados y pulidos.

Estos proyectos fueron diseñados por el Centro Tecnológico do Mármore e Granito (CETEMAG) y consultores contratados específicamente para los esfuerzos de gobernanza, y serán implementados a través de alianzas entre el centro tecnológico y empresas individuales (o pequeños grupos de 2 o 3 empresas). Sin embargo, el proyecto no había tomado mucha tracción en determinados sectores del APL, en especial entre las compañías de maquinaria y MIPYME que manufacturan artículos de consumo a partir de mármol y granito (llamadas *marmorarias*). Las empresas de estos segmentos que fueron consultadas indicaron que no sentían que la estructura de gobernanza representara sus intereses. Esta experiencia contrasta con la de Macael (previamente descrita), en la que se planteó una iniciativa de planeamiento estratégico de enfoque amplio para determinar las principales prioridades de las empresas de la región, y los proyectos fueron considerados beneficiosos por todo el sector. En el caso de Cachoeiro, los beneficios por participar no estaban claros para muchas empresas del clúster.

Las iniciativas de gobernanza en Espírito Santo han tenido aún más dificultades para ocuparse de los impactos ambientales de las actividades del clúster en un territorio más amplio. Por ejemplo, el principal cuello de botella que debe enfrentar la industria de las piedras ornamentales en el corto y mediano plazo es el deshecho de los subproductos que se generan al cortar los bloques de granito en losas. El proceso de cortado en losas requiere la adición de varias sustancias tóxicas, incluyendo cal, que se suma al cieno que se forma como subproducto, y que corren el riesgo de contaminar las fuentes de agua si no son tratadas o desechadas adecuadamente. Desde comienzos del siglo, cuando los organismos ambientales federales y estatales comenzaron a hacer cumplir las regulaciones más estrictamente, se han emprendido unas pocas iniciativas aisladas por grupos o empresas a fin de buscar resolver este asunto, incluyendo el desarrollo de productos por una ONG local financiada por algunas de las compañías de la región que puedan ser capaces de transformar los subproductos en materiales reciclables. Uno de los proyectos concebidos por la estructura de gobernanza actual es promocionar el uso de bloques de concreto creados de los residuos del granito para proyectos de construcción civil, por ejemplo. Las iniciativas de gobernanza actuales incluyen a la agencia estatal Instituto Estatal de Medio Ambiente (IEMA) en la estructura de gobernanza, especialmente como modo de mejorar la relación adversa entre las empresas y los entes reguladores.

La comparación con el caso de Rafaela aquí resulta instructiva. En Rafaela, los intentos por promover la competitividad de las PYME se dieron bajo la tutela de un plan regional estratégico que contemplaba tanto a las problemáticas urbanas como a las ambientales. En Espírito Santo, la implementación de un sistema de eliminación de residuos, se dio de manera vertical con una gestión de “mando y control” que llevó a las empresas a reactivamente tratar de encontrar soluciones al problema central como respuesta a las fuertes presiones gubernamentales. Sin embargo, la inclusión de IEMA en la estructura de gobernanza puede derivar en un acercamiento más colaborativo y proactivo al problema de la eliminación de residuos, así como de la gestión ambiental en general.

→ 3. Membresía: ¿quién debería participar en el MGPP?

Es posible que las estructuras de membresía en los MGPP varíen de acuerdo al contexto, alcance, y tipo de iniciativa, como se ha descrito en la sección anterior. Sin embargo, en casos exitosos, los MGPP están generalmente compuestos por amplias redes de actores locales que pueden cooperar horizontalmente para lograr una serie de objetivos. Estas redes pueden a menudo formarse de manera espontánea entre grupos de productores que buscan desarrollar soluciones colectivas a problemas

> Lección Clave

La membresía en los MGPP exitosos suele incluir actores que pertenecen a redes horizontales que colaboran hacia objetivos comunes, y que también cuentan con la habilidad de aprender y acceder a recursos de las relaciones verticales tales como las cadenas de valor y esferas superiores de gobierno

de alcance regional, lo que en ocasiones deviene en “eficiencia colectiva”. En el Valle de Sinos en Brasil, por ejemplo, pequeños productores de zapatos han colaborado con sus pares y con sus proveedores para mejorar los estándares de diseño a fin de resultar más competitivos contra la producción basada en bajos salarios proveniente de China, y lograron una eficiencia colectiva que no habría sido posible para las empresas individuales (Schmitz, 1999). Además de este tipo de coordinación horizontal, los MGPP que

están enfocados en mejorar la industria, a menudo requieren interlocutores capaces de establecer líneas de comunicación entre las empresas locales y los consumidores intermedios, quienes frecuentemente se encuentran fuera de la región. En Jalisco, México, por ejemplo, se formó una “política de coalición” bajo un agrupamiento empresarial (AGREM) acercando a fabricantes de productos de marca estadounidenses y pequeños subcontratistas para aprender los unos de los otros cómo pueden ayudarse mutuamente y así reposicionar al clúster para hacerlo más competitivo en las cadenas de valor globales (Lowe, 2009). En esquemas de desarrollo rural, la investigación en un amplio rango de contextos mostró que los campesinos organizados en concejos aldeanos u otros grupos de nivel local, son capaces de articular los problemas locales para proteger sus intereses de proyectos de los gobiernos centrales, y de involucrarse en proyectos que mejoren su calidad de vida, tales como el compartir programas de ahorro y de seguros (De Janvry y Soudoulet, 2007 y Bebbington et al., 2006).

Los MGPP que se enfocan en asuntos de desarrollo territorial amplios también requieren de la coordinación vertical de acciones con los diferentes niveles de gobierno o entre empresas que operan a lo largo de la cadena de valor. A pesar de que los MGPP han surgido en el contexto de una descentralización generalizada en Latinoamérica, con los gobiernos centrales delegando muchas de sus responsabilidades tradicionales, como el desarrollo económico, a los gobiernos locales y estatales, los más altos niveles de los gobiernos aún tienen el poder de decisión sobre muchos de los asuntos que son cruciales para el desarrollo territorial. Por ejemplo, las iniciativas DET exitosas a menudo se involucran con universidades financiadas por gobiernos provinciales o nacionales, agencias de desarrollo responsables de inversiones en infraestructura de gran escala, ministerios de los gobiernos centrales que están involucrados en comercio internacional, y reguladores ambientales. Por lo tanto, entre los miembros de un MGPP a menudo se incluirá a representantes de los niveles más altos del gobierno local que puedan articular las necesidades regionales con los niveles más elevados del gobierno nacional (Davoudi et al., 2008).

CASO DESTACADO

Dónde: Provincia de Córdoba, Argentina

Ilustra: La promoción de membresía en las asociaciones locales de PYMEs como estrategia de desarrollo económico alternativa en el caso del clúster de tecnologías de la información y la comunicación

La industria de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en Córdoba, Argentina, ha pasado de tener 800 empleados en 2001, a más de 10.000 en 2014. Se está convirtiendo en una creciente fuente de empleo en las economías local y regional a

la vez que posiciona la región como un centro TIC clave en América Latina. Sin embargo, el rápido crecimiento de los últimos 15 años de la industria TIC en Córdoba no se debe solamente a emprendimientos individuales ni es el resultado de la llegada de TIC multinacionales. Si bien ambos elementos han tenido incidencia, el crecimiento de esta industria en Córdoba ha sido un producto de la organización activa, colaboración y apoyo de los sectores privado y público de la región, en especial desde comienzos de la década del 2000.

A principios de aquella década, la principal política de promoción de las TIC apuntaba a atraer a las multinacionales e inversores extranjeros a través de exenciones impositivas y subsidios gubernamentales. En este contexto, el Gobierno de la Provincia de Córdoba (GPC) ofreció generosos paquetes de incentivos fiscales a Motorola (2001), Intel (2006), EDS-HP, Gameloft (2007) e Indra (2008) para que establecieran operaciones en Córdoba. Estas políticas se basaban

en la presunción de que al establecerse multinacionales se crearían puestos de trabajo in situ en el corto plazo, lo que eventualmente generaría beneficios secundarios como subcontrataciones y aprendizajes que convertirían a la región en un exitoso clúster TIC. Sin embargo, a pesar de los generosos beneficios que se ofrecieron a las multinacionales TIC, estas no generaron el empleo esperado e incluso generaron una ruda competencia para las empresas de software locales. La situación amenazaba con hacer desaparecer a muchas PYME locales dada su imposibilidad de competir con los salarios ofrecidos por las multinacionales.

En este contexto, el surgimiento de dos asociaciones fue la clave para la consolidación de las empresas TIC locales en Córdoba y la mejoría en su capacidad de negociación no sólo con las multinacionales, sino también con los gobiernos local y provincial. A comienzos de siglo, se crearon dos asociaciones: i) CIEECCA en 2001, que inicialmente reunía a 5 PYME locales de la industria electrónica; y ii) CCT en 2003, que inicialmente agrupaba a 11 PYME locales del sector software. Sin embargo, había importantes diferencias entre ambas asociaciones. En el caso de CIEECCA, los dueños de estas empresas se conocían previamente y habían estudiado juntos en la Universidad de Córdoba, lo que generaba un alto grado de confianza. Los cinco líderes que inicialmente fundaron CIEECCA habían estudiado ingeniería en las mejores universidades cordobesas al mismo tiempo y habían seguido en contacto a lo largo de los años a través de reuniones mensuales. Esto les permitió desarrollar lazos sociales y relaciones de confianza que más adelante resultaron factores esenciales para la fundación de la asociación. En tanto las PYME de la industria del software eran más recientes y tenían diferentes tipos de líderes (jóvenes empresarios, menos orientados a la producción manufacturera, etc.).

La CCT se creó en 2003 como una estrategia de clúster. Esto significa que mientras CIEECCA tiene una estrategia más bien sectorial al estilo de una cámara de comercio, los miembros de la CCT tienen mayor tendencia a colaborar con universidades y con el gobierno, especialmente el provincial. La CCT también trabajó a la par de seis universidades cordobesas para crear el Instituto Tecnológico de Córdoba, fundado en 2006 para entrenar a la fuerza de trabajo local en tecnologías de la información como era requerido por las PYME locales de TIC. Tras la creación de la CCT, el Gobierno Provincial comenzó a trasladar sus políticas de promoción ya no para atraer a las multinacionales, sino para promover y nutrir a las asociaciones y redes locales de PYME TIC. Por ejemplo en 2006, el gobierno provincial creó la Córdoba Software Factory (CSF), un aglomerado de 11 empresas medianas que producen y exportan software. En 2007, continuaron y se acrecentaron las iniciativas que buscaban apoyar las PYME locales de TIC, a través de dos programas del gobierno provincial: i) un programa nuevo que daba subsidios no solamente a las TIC multinacionales sino también a las PYME locales de TIC; y ii) un programa de residencia que entrenaba anualmente a más de 700 jóvenes en tecnologías de la información. Desde su fundación en 2003, la CCT ha crecido tanto en iniciativas como en afiliados. En 2010, las más de 160 empresas locales asociadas representaban 3.600 puestos de trabajo, US\$100 millones en producción y US\$17,5 millones en exportaciones. En comparación, las TIC multinacionales empleaban solamente a 1.600 personas en la región, y lograron US\$62,2 millones en producción y US\$67,5 en exportaciones. Así, la CCT se convirtió en un importante interlocutor para estas multinacionales.

Si bien la relación entre las PYME locales y las multinacionales fue conflictiva en un principio debido a que competían por la fuerza de trabajo especializada, actualmente han comenzado a desarrollar iniciativas en común. Esto se ha podido lograr gracias a la organización de las PYME en asociaciones tales como la CCT, que consiguió colocarlas en una mejor posición para negociar y tratar no sólo con las multinacionales sino también con el gobierno.

▾ CASO DESTACADO

Dónde: Quetzaltenango, Guatemala

Ilustra: Los desafíos de conseguir una mayor membresía en un contexto de falta de confianza entre los actores públicos y privados.

En 1996, surgió en Quetzaltenango, la segunda ciudad más grande de Guatemala, una de las primeras iniciativas de los Grupos Gestores (GG) que se han diseminado rápidamente en los últimos 20 años.

Un GG es una asociación de líderes locales y profesionales que trabajan de manera voluntaria para promover proyectos de desarrollo económico dentro de sus propios municipios. Una vez establecidos, la mayoría restringe el número de afiliaciones para poder mantener el foco puesto en los proyectos seleccionados y solamente permiten nuevos participantes en determinados momentos.

Si bien en algunos casos entre los afiliados de un GG se incluyen representantes de agencias municipales gubernamentales con capacidad, las dinámicas del grupo generalmente se encuentran determinadas por actores del sector privado local. Los GG fueron creados en respuesta a la sobre-centralización de Guatemala y la debilidad de los gobiernos municipales y departamentales a la hora de implementar políticas de desarrollo económico territorial, así como la percepción por parte del sector privado de que lo más probable era que los pocos fondos que sí se adjudicaran al municipio fueran mal utilizados o, lo que es peor, que cayeran en manos de políticos corruptos. Por lo tanto, ha habido una fuerte carencia de confianza entre los GG, otros sectores privados y los gobiernos locales. Los actores locales afirman que a menudo ven cierta rivalidad entre los GG y las municipalidades a la hora de seleccionar proyectos. En algunos casos, los alcaldes ven a algunos de los líderes de los GG como rivales políticos, por lo que no quieren respaldar proyectos que puedan posteriormente permitir a los GG quedarse con el crédito de los logros alcanzados. Mientras, otros actores locales argumentan que los alcaldes orientan los fondos hacia proyectos de infraestructura más que para el desarrollo de la economía local o la competitividad por su visibilidad.

Sin embargo, la carencia de un verdadero involucramiento con el sector público, especialmente con los gobiernos locales, limitaba severamente la capacidad de los GG de llevar adelante proyectos que pudieran tener un mayor impacto territorial. Si bien es posible que los proyectos que los GG han promovido en varias ciudades (estudios de mercado, comercializadoras, etc.) puedan haber ayudado a algún grupo específico de productores, su alcance fue limitado. Aun cuando el gobierno respondía positivamente ante los proyectos propuestos por los grupos, a menudo no se llevaban a cabo. Los proyectos de alcance territorial superior requieren un mayor involucramiento con un aparato gubernamental local con poder de decisión. Por lo tanto, a medida que fue madurando el modelo de los GG, la necesidad de un nuevo mecanismo de gestión público-privado que incluyera al sector público se volvió evidente a sus líderes.

Reconociendo la naturaleza regional de los desafíos del DET y, a su vez, la necesidad de incluir a actores tanto públicos como privados en las decisiones DET, muchas municipalidades de Quetzaltenango, e incluso la Región VI entera, han comenzado a organizar Mesas de Competitividad. El establecimiento de las Mesas en 2010 se dio mayormente debido a los esfuerzos de la Red Nacional de Grupos Gestores (RNGG), con apoyo del FOMIN y otros organismos de asistencia, por involucrar al sector público.

La membresía en las Mesas está abierta a cualquiera, y con el paso del tiempo, el sector público ha comenzado a tomar un rol más formal en ellas. Por ejemplo, la Mesa del departamento de

Quetzaltenango incluye a varios gobiernos municipales, ministerios departamentales, tres universidades, Grupos Gestores de diversos municipios, la Cámara Industrial, y la Cooperativa de Crédito Salcajá. Las reuniones se llevan a cabo una o dos veces al mes. Los participantes no reciben un pago por asistir a las reuniones y la participación es voluntaria, aunque se espera que participe el gobernador de cada departamento (los gobernadores no son electos sino nombrados por el Presidente de Guatemala). A diferencia de los GG, que son entidades formales sin fines de lucro bajo la ley guatemalteca, las Mesas no tienen estatuto jurídico y operan informalmente. Están divididas en secretarías que cubren una serie de asuntos importantes como lo son los nuevos mercados y atracción de inversiones, el desarrollo de recursos humanos, y la innovación. A pesar de que los Ministerios de Agricultura y Economía típicamente se encuentran debidamente representados en las Mesas, por lo general, las instituciones de transporte e infraestructura han tenido una participación menos activa.

Al reunir tanto a actores del sector privado como del público, con el pasar del tiempo la Mesa ha logrado tener un acercamiento más territorial a la gobernanza. Sin embargo, a pesar de que las Mesas de Competitividad tienen un elemento clave que no se encuentra presente en los Grupos Gestores (a saber, la participación de actores gubernamentales y la sanción de los gobiernos nacional y por extensión, departamentales) su status de mero foro de debate sin financiación ni poder de toma de decisiones limita su atractivo como espacio para la implementación de actividades DET sustanciales. Este será el próximo desafío a ser superado.

→ 4. Conclusión: ¿de qué manera el pensar acerca de los objetivos y la membresía en los MGPP contribuye a su sustentabilidad?

El objetivo final de cualquier MGPP es su propia sostenibilidad en el tiempo, a fin de poder incorporar conocimientos constantemente en un proceso continuo de aprendizaje, ayudando a los territorios a llevar adelante procesos de desarrollo de sus economías locales. Con un número de claras victorias y de desafíos pendientes, es factible que el caso del APL de piedras ornamentales en Espíritu Santo refleje numerosos esfuerzos de DET a lo largo de América Latina y el Caribe. Los aprendizajes extraídos de este MGPP sirven, en particular, para meditar sobre el complejo asunto de la estructura de membresía y los objetivos de los proyectos que afrontan los especialistas en DET de la región.

Uno de los asuntos clave para lograr la sustentabilidad de un MGPP, en especial si lo que busca es el desarrollo territorial, es incluir un amplio abanico de actores que puedan interesarse por el proceso, que puede incluir desde asociaciones comerciales para todos los sectores de la región, representantes de pequeñas o grandes empresas, pasando por fuentes locales de investigación y conocimiento técnico, hasta funcionarios de diversos organismos gubernamentales. A riesgo de sonar reiterativos, es importante destacar que los MGPP deben incluir a todos los actores a quienes les atañe el proceso, sin forzar el involucramiento de aquellos que no tengan un rol claro. Asimismo, es probable que los desafíos que enfrenten los territorios requieran de la participación de varios niveles gubernamentales, así como de la coordinación con actores privados por fuera del territorio (compradores, proveedores, etc.), y ONG locales y supralocales, entre otros. En Espíritu Santo, el actual proyecto de gobernanza se ha propuesto la admirable tarea de identificar a los actores adecuados e invitarlos a formar parte de la estructura de gobernanza. Por ejemplo, la agencia ambiental de nivel estatal IEMA no era miembro de RedeRochas, pero al tomarse conciencia de que la concesión de permisos ambientales y la disposición de subproductos eran temas centrales, la agencia fue invitada a sumarse al proyecto. Si bien su rol en cuanto al liderazgo del proyecto aún no está definido y restan resolver numerosos desafíos ambientales, su inclusión denota un mayor enfoque territorial del proyecto.

La división del liderazgo y de las responsabilidades entre los actores del sector público y aquellos del sector privado puede resultar difícil de establecer, particularmente sin una asociación mediadora. En el caso de Espírito Santo, SindiRochas provee un fuerte liderazgo privado del proyecto, lo cual resulta apropiado para un MGPP enfocado en la actualización de las capacidades productivas de una región. Sin embargo, esto también trae desafíos tales como la representatividad de las pequeñas empresas, muchas de las cuales se sienten excluidas de la gobernanza del APL. Por otra parte, RedeRochas ha tenido un claro enfoque hacia las PYME, pero puede que no haya desarrollado suficiente popularidad entre las empresas más poderosas del APL, que cesaron su apoyo financiero al acabarse la financiación federal de la iniciativa, en 2008. Tener objetivos claros es uno de los componentes esenciales de un MGPP, ya que les permite a las estructuras de gobernanza guiar los proyectos específicos que enfrentarán, y porque ayudan a generar aceptación y aprobación entre los actores relevantes. Es probable que éste haya sido el talón de Aquiles del caso de Espírito Santo, principalmente por dos motivos. En primer lugar, el desarrollo de los objetivos no fue realizado considerando una visión amplia del proyecto sino a través de consultas técnicas entre CETEMAG y consultores privados. En segundo lugar, los proyectos que fueron creados específicamente no tenían por objeto el fortalecimiento de las instituciones territoriales ni aumentar las prestaciones de bienes públicos, sino que se orientaban a encontrar nuevas tecnologías que solamente beneficiarían a un grupo reducido de empresas, independientemente de cuan importantes dichas tecnologías puedan resultar en el largo plazo.

En oposición al caso de Espírito Santo, en la experiencia en Macael, el proceso participativo fue lanzado desde el comienzo con grandes esfuerzos por comunicarse con las empresas no participantes y producir un plan estratégico para el sector que ayudó a guiar las acciones específicas posteriores. El caso de Rafaela fue un intento aún más ambicioso de crear un proceso de gobernanza que abarcara a diferentes sectores de la economía de la región, y que deliberadamente buscó involucrarse con cuestiones como el manejo ambiental y el impacto de los procesos de desarrollo económico en el tejido urbano municipal. Actualmente, en varios países de América Latina existen leyes vigentes que les otorgan herramientas normativas a las municipalidades para que éstas puedan involucrarse en los procesos de desarrollo territorial participativos, incluyendo a aquellos motivados por los intereses de DET. Estos instrumentos pueden incluir provisiones para la coordinación regional entre múltiples jurisdicciones, conferir a los gobiernos municipales autoridad para entrar en alianzas público-privadas, y atribuir a las sociedades civiles el poder de influir sobre la toma de decisiones locales a través de la participación directa⁷. Más que estrechos planes de desarrollo de los clusters, estas leyes de desarrollo urbano pueden aportar un espacio que dé lugar a procesos más amplios de gobernanza territorial y desarrollo.

Preguntas ilustrativas para la reflexión

- ¿Cuál es el objetivo principal del MGPP a ser diseñado: ayudar a las PYME locales a actualizarse, realizar una acción colectiva para manejar los recursos de uso común y el sustento rural, ocuparse de la problemática de una normativa específica, reforzar las instituciones territoriales para promover el DET?
- ¿Existe un proceso de planificación local que pueda servir de vehículo legal para este proceso (por ejemplo un plan estratégico, un plan de uso de la tierra, un presupuesto municipal anual)?
- ¿Cuáles son los actores locales a involucrar? Las posibilidades incluyen, entre otros, asociaciones comerciales de algunos o incluso de todos los sectores económicos

7. Para debates acerca del Estatuto da Cidade en Brasil, véase Caldeira y Holston (2005) y Peterson (2008). Maldonado Coppelio (2003) trata acerca de la legislación sobre desarrollo urbano reciente en Colombia.

principales, sindicatos, profesores universitarios e investigadores, ONG, asambleas vecinales o concejos aldeanos, y funcionarios municipales.

→ ¿Existe alguna institución local confiable que pueda convocar en un primer momento a los actores, establecer ciertos parámetros de trabajo y facilitar las primeras reuniones?

→ ¿Nuestros objetivos se beneficiarían de recibir apoyo externo tal como financiación, asistencia técnica, regulación, facilitaciones, conocimiento, exposición mediática, etc.? De ser así, ¿a cuáles actores, ya sean públicos o privados, debemos convocar? ¿Existen actores locales que puedan articular las problemáticas locales con los actores supralocales en cuestión?

→ Bibliografía

Abers, Rebecca. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000.)

Andersson, Krister. "Local Governance of Forests and the Role of External Organizations: Some Ties Matter More Than Others." *World Development* 43 (2013): 226–37.

Barzelay, Michael. "Managing Local Development: Lessons from Spain." *Policy Sciences* 24, 3(1991): 271–90.

Bebbington, Anthony, Leni Dharmawan, Erwin Fahmi, y Scott Guggenheim. "Local Capacity, Village Governance, and the Political Economy of Rural Development in Indonesia." *World Development* 34, 11 (November 2006): 1958–76.

Caldeira, Teresa Pires do Rio, y James Holston. "State and Urban Space in Brazil: From Modernist Planning to Democratic Interventions." In *Global Assemblages: Technology, Politics, and Ethics as Anthropological Problems*, ed. Aihwa Ong and Stephen J. Collier. (Oxford: Blackwell Publishing, 2005).

Cooke, Philip, y Robert Huggins. "High Technology Clustering in Cambridge." In *The Institutions of Local Development*, ed. Ash Amin and Fabio Sforzi (Aldershot, UK: Ashgate, 2003): 2–28.

Cooke, Philip, y Kevin Morgan. *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation* (Oxford: Oxford University Press, 1998).

Costamagna, Pablo. *La Articulación y Las Interacciones entre Instituciones: La Iniciativa de Desarrollo Económico Territorial de Rafaela*. (Santiago, Chile: CEPAL, 2000).

Davoudi, S., N. Evans, F. Governa, and M. Santangelo. "Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices." *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 46 (2008): 33–52.

De Janvry, Alain, y Elisabeth Sadoulet. "Toward a Territorial Approach to Rural Development." *Electronic Journal of Agricultural and Development Economics* 4, 1 (2007): 66–98.

Dini, Marco, Carlo Ferraro, y Carolina Gasaly. *Pymes y Articulación Productiva. Resultados y Lecciones a Partir de Experiencias En América Latina*. (Santiago, Chile: CEPAL, 2007).

Feldman, Maryann, Johanna Francis, y Janet Bercovitz. "Creating a Cluster While Building a Firm: Entrepreneurs and the Formation of Industrial Clusters." *Regional Studies* 39, 1 (2005): 129–41.

- Gertler, Meric S. "Tacit Knowledge and the Economic Geography of Context, or the Undefined Tacitness of Being (There)." *Journal of Economic Geography* 3 (2003): 75–99.
- Humphrey, John, y Hubert Schmitz. "Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research." IDS Working Paper 120 (2000).
- Jessop, Bob. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development." *International Social Science Journal* 50, 155 (1998): 29–45.
- Lastres, Helena M. M., y José Eduardo Cassiolato, eds. *Arranjos Produtivos Locais: Uma Nova Estratégia de Ação para o SEBRAE*. (Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2003).
- Lowe, Nichola J. "Challenging Tradition: Unlocking New Paths to Regional Industrial Upgrading." *Environment and Planning A* 41, 1 (2009): 128–45.
- Maldonado Coppelio, María Mercedes. *Reforma Territorial y Desarrollo Urbano - Experiencias y Perspectivas de Aplicación de Las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997*. (Bogotá: CIDER-Universidad de los Andes/LILP/ FEDEVIVIENDA, 2003).
- Martin, Ron, y Peter Sunley. "Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea?" *Journal of Economic Geography* 3 (2003): 5–35.
- Negoita, Marian, y Fred Block. "Networks and Public Policies in the Global South: The Chilean Case and the Future of the Developmental Network State." *Studies in Comparative International Development* 47, 1 (2012): 1–22.
- North, Douglass Cecil. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).
- Ostrom, Elinor. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development." *World Development* 24, 6 (June 1996): 1073–87. doi:10.1016/0305-750X(96)00023-X.
- . "Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action." *The Political Economy of Institutions and Decisions*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).
- Pérez-Aleman, Paola. "Cluster Formation, Institutions and Learning: The Emergence of Clusters and Development in Chile." *Industrial and Corporate Change* 14, 4 (2005): 651–77.
- Peterson, Pedro. "Civic Engagement and Urban Reform in Brazil." *Planning Theory & Practice* 9, 3 (2008): 406–10.
- Porter, Michael E. "Clusters and the New Economics of Competition." *Harvard Business Review* 76, 6 (1998): 77–90.
- Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993).
- Rhodes, R. A. W. "The New Governance: Governing Without Government." *Political Studies* 44, 4 (1996): 652–67.
- Romis, Monica. *Analytical Framework for RED Strategies in Latin America: A Taxonomy of Approaches and Best Practice Principles*. No publicado. (2013).
- Sabel, Charles F. "Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development." En *The Handbook of Economic Sociology*, ed. Neil J. Smelser y Richard Swedberg (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994): 137–65.

- Saxenian, AnnaLee. *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994).
- Schmitz, Hubert. "Global Competition and Local Cooperation: Success and Failure in the Sinos Valley, Brazil." *World Development* 27, 9 (1999): 1627–50.
- Sepulveda, Leandro. "Spatializing Industrial Policies: A View from the South." *Regional Studies* 42, 10 (2008): 1385–97. doi:10.1080/00343400701543223.
- Sørensen, Eva. "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance." *The American Review of Public Administration* 36, 1 (2006): 98–114.
- Sørensen, Eva, y Jacob Torfing. "Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance." *Public Administration* 87, 2 (2009): 234–58.
- Tendler, Judith. "Good Government in the Tropics." *The Johns Hopkins Studies in Development*. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997).
- Tendler, Judith, y Mônica Alves Amorim. "Small Firms and Their Helpers: Lessons on Demand." *World Development* 24, 3 (1996): 407–26.
- Villaschi, Arlindo, José Eduardo Cassiolato, y Helena M. M. Lastres. "Local Production and Innovation Systems in Brazil: The Metalworking Cluster in Espírito Santo." In *Upgrading to Compete: Global Value Chains, Clusters, and SMEs in Latin America*, ed. Carlo Pietrobelli y Roberta Rabellotti (Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2006): 175–90.
- Williamson, Oliver. "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations." *Journal of Law and Economics* 22, 2 (1979): 233–61.



→ 2: ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS MECANISMOS DE GESTIÓN PÚBLICO-PRIVADA

PEDRO PETERSON

→ 1. ¿Por qué es relevante la organización institucional en el desarrollo económico territorial? ¿Cuál es el impacto que tienen la formalidad y el liderazgo de los gobiernos locales en el éxito de los MGPP?

Los casos exitosos del desarrollo económico territorial (DET) de las últimas dos décadas a menudo se han apoyado en estructuras que reúnen a actores de los sectores público, privado y del “tercer sector” de la sociedad civil.

Como se ha mencionado en la Parte I de esta publicación, las iniciativas de DET del FOMIN se han apoyado en tales mecanismos de gestión público-privada (MGPP) en numerosas localidades a lo largo de América Latina y el Caribe como una estrategia para fortalecer a las instituciones locales y a la provisión de bienes públicos. En lugar de trabajar con divisiones rígidas entre los

sectores público y privado, los MGPP crean configuraciones más fluidas de actores y normativas que en ocasiones se formalizan y definen, y en otras oportunidades pueden ser informales y ad hoc. En la mayoría de los casos, estas estructuras de gobernanza evolucionan a través del tiempo, añadiéndose actores e intereses que suman niveles de complejidad, lo que puede demandar disposiciones más estrictas y formales. El grado de involucramiento y liderazgo por parte de los gobiernos locales en estas estructuras de gobernanza también puede variar drásticamente. En algunos casos, los actores gubernamentales tienen el limitado rol de ser facilitadores de los esfuerzos de gobernanza del sector privado; en otros casos, pueden actuar como catalizadores y reguladores de una multitud de esfuerzos de gobernanza dentro de su territorio.

Este enfoque de DET, que coloca a las instituciones como el motor fundamental del desempeño económico de las regiones y países, se basa en el trabajo de teóricos alineados con la Nueva Economía Institucional

> Lección Clave

Las instituciones, ya sean aquellas formales como las informales, son componentes fundamentales de los procesos de desarrollo económico. Los MGPP deben apuntar a reforzar las instituciones que proveen incentivos a los actores locales (públicos o privados) para que estos inviertan en la capacidad productiva de sus territorios.

(NEI). Los teóricos de la NEI sostienen que, con el paso del tiempo, las regiones exitosas desarrollan incentivos para que los individuos se involucren en actividades productivas en lugar de embarcarse en “prácticas rentistas” y busquen generar espacios de acción colectiva para gestionar los “recursos de uso común” hacia un desarrollo sostenible de la región, en lugar de orientarse hacia la búsqueda de rentas. Estas instituciones pueden ser incentivos y restricciones en forma tanto de “reglas de juego” formales (por ejemplo, leyes, estructuras para la provisión de créditos, contratos vinculantes) como informales (códigos de conducta, una cultura empresarial) que promuevan la prosperidad o el estancamiento de las economías. Los trabajos iniciales en esta línea sostenían que a menudo los intercambios entre empresas o individuos que no tenían un conjunto claro de reglas devenían en costos de transacción potencialmente muy elevados debido a los incentivos de cualquiera de las partes para “hacer trampa” y elevar los costos de la parte opuesta, lo cual dificultaba la colaboración entre los actores. Otros científicos sociales argumentaban que las regiones prósperas y democráticas a menudo se caracterizaban por tener niveles altos de “capital social” o confianza y reciprocidad entre conciudadanos y empresas, lo que facilitaba la cooperación en transacciones comerciales, la administración de recursos y las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

Los trabajos de Elinor Ostrom son particularmente útiles para el análisis de los MGPP, en tanto ésta ha delineado diferentes arreglos institucionales que facilitan acciones colectivas auto-gestionadas para la administración de los “recursos de uso común” tales como aquellas relacionadas a la industria pesquera y a las tierras dedicadas a la agricultura. Ostrom también destaca la posibilidad de las sinergias que se pueden generar a través de iniciativas públicas y privadas que pueden proporcionar bienes y servicios en mayor cantidad de lo que hubiera sido posible generar al gobierno o a los ciudadanos (o empresas) actuando por sí solos. La autora denomina a los proyectos que se benefician de actores públicos y privados “coproducciones”. En los trabajos de Ostrom se pueden identificar tres elementos capaces de generar incentivos para la acción conjunta y las coproducciones: (i) costos de participación relativamente bajos, (ii) beneficios tangibles para los actores que se sumen y permanezcan en las iniciativas de acción conjunta, y (iii) “compromisos creíbles” por parte de todos los actores para desincentivar las conductas oportunistas.

Aplicar los postulados de Ostrom a los casos de gobernanza territorial es muy beneficioso ya que estos son altamente complejos; involucran a múltiples actores entre los que se incluyen ciudadanos, empresas, ONG, y agencias gubernamentales operando a diferentes escalas (municipal, provincial y central); y requieren la coordinación de varios grupos auto-gestionados. En las iniciativas de DET, por ejemplo, se puede requerir a los actores que aparten tiempo originalmente destinado a la generación de ingresos para poder participar de actividades cooperativas con potenciales competidores, o actividades que puedan requerir la participación de partes que posean un conflicto de intereses. También existen situaciones plagadas de oportunidades para las conductas oportunistas, tales como empresas “robándose” los empleados más capacitados entre ellas, e incluso la clásica “tragedia de los comunes” que lleva a sobreexplotar los recursos naturales. La administración de procesos tan complejos puede precisar de metagobernanza, en la que un agente coordina las actividades a diferentes escalas y a través de las distintas redes de gobernanza (Ver el capítulo Redes).

Este capítulo analizará las iniciativas de MGPP en Espírito Santo, Brasil; Lurín, Perú; Arauco, Chile; Córdoba, Argentina; y el País Vasco, España así como ejemplos de la literatura de DET a fin de poder investigar dos dimensiones de la organización institucional de un MGPP: (i) su nivel de formalidad y (ii) si es conveniente o no que el gobierno local tenga un rol de liderazgo activo. El capítulo considerará estructuras formales a aquellas que estén legalmente establecidas con normas y reglamentaciones vinculantes, fuentes de financiación específicas (derivadas del gobierno, agencias multilaterales o tarifas pagadas por sus miembros) y una clara estructura directiva. En ocasiones, estas estructuras han asignado personal para la gestión de sus actividades cotidianas y la comunicación con los miembros. Por otra parte, las estructuras informales están auto-gestionadas, dependen de la labor voluntaria de sus miembros y funcionarios gubernamentales, y no tienen mecanismos legalmente vinculantes o sus responsabilidades legales son

asumidas por uno de los miembros de mayor categoría (utilizando su firma a modo de garantía, por ejemplo). En cuanto al nivel de involucramiento por parte del Estado, se asume que todos los MGPP incluirán a actores del sector público. Un MGPP con un “alto” nivel de involucramiento estatal, sin embargo, es aquel en que una agencia pública es su gerente principal, a cargo de organizar las reuniones, comunicarse con todos los actores y determinar la agenda política. La Figura 7 muestra la interacción entre estas dimensiones con ejemplos que serán analizados en las secciones siguientes. La discusión de los casos que siguen mostrará que, a medida que las iniciativas de gobernanza territorial se vuelven más complejas, involucran a una mayor cantidad de actores y necesitan de mayor coordinación entre agencias, tienden a formalizarse y a precisar un mayor nivel de involucramiento del Estado.

Figura 7: Tipos de Organización Institucional de MGPP (Basados en el Grado de Formalidad y Nivel de Involucramiento del Estado)

		NIVEL DE FORMALIDAD	
		BAJO	ALTO
INVOLUCRAMIENTO DEL ESTADO	BAJO	Comités de riego Encuentros Consejos ciudadanos	Asociaciones comerciales Compras/ventas conjuntas
	ALTO	Cooperación entre agencias	Comités de turismo Sistemas productivos locales (APL en portugués)

Fuente: Elaboración propia.

→ 2. ¿Cómo influyen las estructuras de coordinación formales y las redes auto-gestionadas al éxito de los MGPP?

Entre la literatura acerca de la coordinación de mecanismos de gestión público-privada para las actividades de DET, existen casos en que la gobernanza del DET se encuentra en manos de una estructura formal, mientras que en otros se organizan redes de actores de manera ad hoc y auto-convocada a fin de ocuparse de cuestiones específicas de política o de producción. Es habitual que estas redes varíen en sus estructuras de membresía, niveles de capacidad institucional y dinámicas de poder. Algunos casos paradigmáticos de gobernanza territorial incluyen modos informales de cooperación dentro del sector privado exclusivamente o a través de la participación directa de los ciudadanos, empresas y ONGs diseñando políticas a través de canales no formales. En Silicon Valley, por ejemplo, los encuentros entre ingenieros locales y empresarios de diferentes firmas en pos de desarrollar ideas y enfrentar desafíos en común han sido uno de los primeros recursos detrás del éxito de la región en las décadas de 1970 y 1980. Más adelante se formalizó el Silicon Valley Leadership Group, una estructura formal de gobernanza entre las empresas debido a que

> Lección Clave

Las estructuras de gobernanza territorial a menudo se desarrollan informalmente, en la medida en que los actores locales se ocupan en forma colectiva de cuestiones específicas de política. A medida que dichas problemáticas se complejizan, o que el número de actores necesarios para ocuparse de dichas políticas aumenta, puede que resulte necesario establecer instituciones formales para la acción colectiva.

los empresarios buscaban desarrollar una voz conjunta para articular sus necesidades con los gobiernos locales, desplazándose del cuadrante superior izquierdo al cuadrante superior derecho de la Figura 7. En el famoso caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, las asambleas vecinales se auto-organizaron sin contar con capacidad legal, por fuera de cualquier estructura gubernamental, para poder establecer prioridades en cuanto a los gastos municipales en bienes públicos (cuadrante superior izquierdo). La cooperación informal entre agencias gubernamentales también les puede brindar fuerza institucional a las iniciativas de desarrollo económico. Esto sucede, por ejemplo, en los proyectos que requieren aportes de los institutos de investigación, reguladores ambientales, funcionarios encargados del uso de las tierras y transporte e inversiones en infraestructura, que ocupan el cuadrante inferior izquierdo de la Figura 7.

Estas redes informales autogestionadas tienden a formarse orgánicamente, a menudo en respuesta a un desafío específico o para poder darle voz a un grupo ante el Estado. Por definición no pueden desarrollarse a través de intervenciones políticas. Como ilustra el caso de Silicon Valley, sin embargo, estas redes informales de gobernanza con frecuencia se formalizan a medida que la complejidad de las problemáticas y la cantidad de actores aumentan. Similarmente, el esquema presupuestal de Porto Alegre se formalizó progresivamente en la medida en que se formaron grupos de trabajo “sectoriales” para abordar problemas de la ciudad (tales como el transporte y el desarrollo económico) que se encontraban más allá del área de pertenencia de las asambleas vecinales. Las redes informales requieren de bastante confianza entre actores ya que generalmente no hay amparo legal contra las actitudes oportunistas por parte de cualquiera de sus miembros. Por lo tanto, aún en los casos en los que se ha dado una fuerte red de gobernanza informal, en gran cantidad de los casos acabará por ser necesario “formalizarla” a través de estatutos, incrementando las contribuciones aportadas por los miembros, identificando fuentes externas de financiación y dedicando tiempo del personal a la investigación, comunicación y otras actividades administrativas. En sí misma es improbable que la formalización de iniciativas de gobernanza auto-gestionadas le permita manejar su complejidad y lograr sostenibilidad, en especial si dicha formalización es considerada un modo de consolidar intereses o imponer agendas preexistentes. Sin embargo, en tanto los objetivos de los MGPP se amplían hacia un proceso de mayor alcance territorial, como se pudo observar en el caso de Porto Alegre, la protección que ofrece la formalización comienza a resultar atractiva para atraer a nuevos actores. Por ejemplo, en los casos en que se requiere que los miembros de la estructura de gobernanza de un MGPP paguen una cuota para participar, este pago también puede simbolizar un “compromiso creíble” ante otros miembros o potenciales patrocinadores de que los actores no se desentenderán del proceso para otros miembros o potenciales patrocinadores, como se ilustra en los casos de la Cuenca del Río Lurín y del clúster de piedras ornamentales en Espirito Santo, que veremos a continuación.

CASO DESTACADO

Dónde: Cuenca del Río Lurín, Perú

Ilustra: La gestión de riego y la gobernanza territorial informal para promover el desarrollo económico territorial

El surgimiento de los “comités de regantes” en la cuenca del Río Lurín en Perú, denota un claro ejemplo de una iniciativa de gobernanza territorial informal y auto-gestionada que apuntaba a la promoción de

DET y, que eventualmente se convirtió en una organización más formal. En la década de 1980, el agrónomo Teodoro Rojas regresó a su pueblo natal, Tupicocha, tras años de haber estado trabajando en proyectos de riego en otras partes del país. Rojas creó un reservorio artificial con

un sistema de irrigación para su propiedad basado en tecnologías más modernas que había descubierto como parte de sus proyectos profesionales. A través de su proyecto, convenció a otros agricultores de que adoptaran tecnologías afines, lo que devino en una pequeña red de reservorios manejados por los “comités de regantes” de otros agricultores, que con frecuencia estaban vinculados entre sí por sus lazos familiares o amistades cercanas. Ante la imposibilidad de atraer financiación del Estado para estos reservorios y sistemas de riego, Rojas recaudó fondos y mano de obra de agricultores que estuvieran interesados en el proyecto.

En la medida en que una mayor cantidad de agricultores pudieron evidenciar los aumentos en la productividad que representaban los reservorios, Rojas logró llamar la atención de ONGs y del gobierno para expandir el sistema y replicarlo en otras regiones. El primer paso fue establecer una “mesa técnica” dentro de la autoridad regional (mancomunidad). Con el tiempo, Rojas se convirtió en el alcalde de Tupicocha, disminuyendo la brecha entre agricultores y el sector público y, permitiéndole articular los esfuerzos locales con el gobierno nacional. Ahora el proyecto recibirá financiación para un estudio de viabilidad para expandir la capacidad de la red de reservorios a quince veces su tamaño, lo que mejorará significativamente las condiciones agrícolas de la región. La evolución de la red de irrigación en Tupicocha es instructiva porque demuestra cómo la temprana y relativamente informal naturaleza de los “comités de regantes” le permitió a estas nuevas tecnologías obtener tracción en la región, gracias a una fuerte participación de los agricultores locales en los comités y a través de las inversiones directas de fondos y de mano de obra. A medida que la red se expandió y por tanto necesitó una mayor inversión, para poder llegar a los agricultores que no habían participado de los “comités de regantes” iniciales, fue necesario un mayor nivel de formalidad y una asociación más cercana con las autoridades públicas a niveles tanto local como nacional.

▾ CASO DESTACADO

Dónde: Espírito Santo, Brasil

Ilustra: Las políticas de los sistemas de producción locales

Las políticas de los sistemas productivos locales (llamados *arranjos produtivos locais* o APL) en Brasil toman un enfoque diferente al de los comités de riego en la

Cuenca del Río Lurín, apoyándose en estructuras de gobernanza altamente formalizadas para promover el DET, a menudo al mismo inicio de los procesos de gobernanza. En estos casos, una asociación comercial legalmente establecida (sindicato) trabaja conjuntamente con el Servicio de Apoyo a las Pequeñas Empresas (SEBRAE) o la cuasipública Confederación Nacional de Industria (CNI) a fin de poder establecerse como APL. Luego, estas entidades están en condiciones de recibir recursos por parte de agencias estatales, del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES), bancos privados y, en algunos casos, de agencias multilaterales como el BID. Hay una normativa federal para los APL y el departamento de desarrollo económico de cada Estado tiene a su vez sus propias regulaciones. En el caso del APL de las piedras ornamentales en Espírito Santo, por ejemplo, el sindicato del sector, SindiRochas, trabajó junto al SEBRAE para ampliar la participación de la gobernanza del APL, involucrando particularmente a pequeñas empresas, y creando RedeRochas a comienzos de la década del 2000. Si bien RedeRochas no sobrevivió la crisis global de 2008, la presencia de SindiRochas (y de otras instituciones relacionadas tales

como el centro tecnológico CETEMAG) ha permitido que las actuales iniciativas de gobernanza se beneficien de las lecciones clave obtenidas de esta experiencia, tales como reconocer la necesidad de ampliar el espectro de actores y de qué manera trasladar el liderazgo del proceso más decisivamente a SindiRochas. De todas maneras, la naturaleza altamente formal de las políticas federales y estatales de APL también es un arma de doble filo. Por ejemplo, la insistencia en que el sindicato deba representar a las firmas locales promueve cierto grado de asociatividad, pero también asume que el sindicato de hecho representa los intereses del territorio en la región en la que se encuentra el APL. Sin embargo, en la ausencia de iniciativas específicas para atraer a las pequeñas empresas y permitirles tener incidencia sobre la agenda política, las estructuras de gobernanza han sido dominadas por las empresas de mayor calibre, en tanto que las empresas más pequeñas no sintieron que se beneficiarían de su participación. Considerando los costos elevados que les representa a los pequeños empresarios su participación (ya que en muchos casos éstos tienen que asumir todas las responsabilidades importantes dentro de sus empresas), la existencia de un miembro del personal dedicado (ya sea dentro del sindicato o a través de una organización tal como SEBRAE) puede ayudar a atraer a estos actores clave. El nombramiento de un representante de grupos menos poderosos en los órganos de gobierno de los sindicatos u otras asociaciones participantes también puede asegurar que sus prioridades sean consideradas en el proceso.

En referencia a la Figura 7, el caso de la Cuenca del Río Lurín ilustra el surgimiento de una estructura de gobernanza auto-gestionada, informal y por fuera de la tutela del gobierno municipal, en la que los agricultores locales, catalizados por las acciones de Rojas, desarrollaron una solución a un problema local (el de la irrigación). A medida que el proyecto fue más y más exitoso y por ende cobró mayor popularidad, fueron necesarios apoyo financiero y conocimiento técnico más avanzado para poder llevarlo a una mayor escala. La formalización se dio una vez que los “comités de regantes” comenzaron el diálogo en las “mesas técnicas” de la mancomunidad, que precedió el que obtuvieran el apoyo financiero del gobierno nacional. Este proceso de formalización gradual permitió el desarrollo de las capacidades locales y el incremento de la demanda de los servicios de riego en otras comunidades endógenamente, en lugar de ser el resultado de un proceso vertical (“top down”). La política APL, por otra parte, provee beneficios (líneas de crédito especiales, prioridad en los concursos por subsidios federales) que crean incentivos para que las regiones promuevan el desarrollo en torno a los clusters apoyándose en la asociación comercial primaria como estructura de gobierno de facto del APL. Por lo tanto, el intento de gobernanza actual en Espíritu Santo es una búsqueda de ampliar el espectro del MGPP, atrayendo a un mayor número de actores de los sectores privado (pequeñas empresas, empresas de sectores afines), público (agencias reguladoras ambientales) y ONG.

→ 3. *¿Cuáles es el rol del sector público en el desarrollo y mantenimiento de un MGPP? ¿Cómo pueden las “redes de políticas” involucrar al gobierno y apoyar los objetivos de los MGPP?*

Además de introducir esfuerzos de coordinación de DET informales en contextos tan variados como Silicon Valley y la Cuenca del Río Lurín, el pasaje de “gobierno a gobernanza” que se ha tratado en la Parte I, también admite la posibilidad de que actores no gubernamentales puedan apropiarse, diseñar y promocionar procesos de DET. Para hacer la transición desde un enfoque centrado en la producción legislativa en el que el gobierno central formula e implementa políticas a través de los gobiernos estatales, provinciales y municipales, los académicos especializados en asuntos de gobernanza han identificado instancias en las que los mismos actores locales pueden iniciar procesos de DET completamente por

fuera de la esfera gubernamental. En estos casos, los ciudadanos, empresas y ONG pueden involucrarse en “redes de políticas” en las que el sector público participa como un actor más. También es importante reconocer que el “sector público” ya no puede ser considerado un actor monolítico en búsqueda de una serie de objetivos articulados en diálogos con el sector privado. En estas “redes de políticas” el Estado puede ser representado por una amplia gama de intereses, incluyendo el desarrollo económico,

> Lección Clave

A menudo, los objetivos territoriales de menor alcance pueden lograrse a través de asociaciones del sector privado con mínima intervención del sector público. Sin embargo, es probable que los proyectos de desarrollo económico territorial que buscan la mejoría institucional para territorios enteros requieran la participación y recursos de un gobierno local capacitado.

la preservación del medio ambiente, protecciones laborales, y la promoción cultural. También pueden estar involucrados actores de diferentes niveles gubernamentales (municipal, provincial, central) que poseen diferentes autoridades legislativas y diversos objetivos que no siempre serán coincidentes entre sí. Esta variedad de intereses puede encontrarse en armonía en algunas ocasiones, trabajando hacia fines comunes. Sin embargo, lo más probable es que si bien haya una cantidad de objetivos comunes, existan intereses divergentes o, incluso, conflictos de intereses, en muchas cuestiones importantes.

Una de las líneas de análisis de cuánta participación del Estado es apropiada en la gobernanza de un territorio sostiene que los procesos que involucran objetivos reducidos, como por ejemplo, el mejor posicionamiento de las empresas en las cadenas de valor, o el fomento de las exportaciones por parte de un clúster a través de la agrupación de determinado sector industrial, pueden ser llevados a cabo en gran medida por el sector privado, con intervenciones gubernamentales puntuales para superar ciertos cuellos de botella. En este terreno regulativo, la gobernanza puede darse puramente dentro del sector privado, con las redes de empresas gobernándose a ellas mismas cooperativamente, muchas veces para poder coordinar más eficientemente con el sector público.

Sin embargo, los procesos más amplios de desarrollo territorial, particularmente aquellos que requieren la coordinación a través de numerosas esferas, pueden añadir niveles de complejidad en los que los actores del sector privado no estén interesados o no sean capaces de manejarse. Por ejemplo, un plan de DET basado en el uso de un recurso natural puede exigir la coordinación de reguladores del gobierno central, instituciones crediticias privadas, productores locales de distintas etapas de la cadena de valor, y ONG que defiendan la preservación del recurso en cuestión.

En estos contextos, una agencia pública que trabaje de cerca con asociaciones del sector privado puede cumplir un importante rol en cuanto a coordinar actividades a través de diferentes esferas del gobierno y terrenos políticos, y a catalizar la participación de actores locales, aún en regiones en las que no hay una fuerte cultura del compromiso cívico. Algunos ejemplos de las acciones que pueden realizar los gobiernos locales para promover la participación ciudadana y de pequeñas empresas, son utilizar las contrataciones públicas como herramienta para promover las asociaciones y cooperativas entre empresas locales, como se hizo en el Estado Brasileño de Ceará durante la década de 1990; ofrecer asistencia técnica y licencias a licitaciones para proveedores de grandes empresas en asociaciones radiales “hub and spoke” como la que encabeza Companhia Vale do Rio Doce en Espírito Santo; dedicar tiempo del personal a las iniciativas de gobernanza que puedan requerir mediaciones entre los actores, como hicieron los Agrupamientos Empresariales en Guadalajara, México; y establecer canales legislativos participativos de diseño de políticas que puedan servir como “escuelas de ciudadanía” a la vez que aumentan la provisión de bienes públicos, como se puede observar en el famoso caso del presupuesto participativo de Porto Alegre.

▾ CASO DESTACADO

Dónde: Provincia de Arauco, Chile

Ilustra: El desarrollo de infraestructura no física.

Los ciudadanos y/o firmas pueden apropiarse de las iniciativas de gobernanza DET inicialmente llevadas a cabo por el sector público,

para desarrollarlas más apropiadamente en sus territorios. En 2008, por ejemplo, el gobierno central de Chile desarrolló el Plan Arauco como un modo de orientar las inversiones hacia infraestructuras materiales (por ejemplo, el mejoramiento de las rutas) consideradas claves para desarrollo de la región BioBio. El plan debía ser implementado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), e incluía cierta participación pública a través del programa preexistente Chile Emprende. Sin embargo, los actores locales involucrados en el proceso reconocieron que las iniciativas de desarrollo territorial deberían interesarse por invertir en infraestructura no física, particularmente en educación, formación laboral, y desarrollo social. Estos actores promovieron la formación de un Consejo Público-Privado (CPP) que supervisara la implementación del Plan Arauco con un enfoque nuevo puesto en infraestructura no física, que fue formalmente incorporado en mayo de 2008 con un total de quince actores de los sectores público y privado combinados. Sin embargo, no se contó con la financiación necesaria para expandir este modelo “bottom up” hacia una propuesta de creación de un espacio institucional para la promoción de la infraestructura no física en la región. En 2009, el FOMIN participó de un acuerdo con SUBDERE para financiar parcialmente el CPP por un periodo de seis años. El CPP aceptó participar de actividades centradas en los procesos (tales como desarrollar un plan estratégico) y proyectos que beneficiarían al territorio, especialmente aquellos relacionados con la generación de capacidad de empleo entre la comunidad Mapuche. A pesar de ello, uno de los mayores desafíos continúa siendo involucrar a los líderes mapuches en el CPP, ya que su participación ha ido reduciéndose en los últimos años. Esto puede implicar ampliar el enfoque del acercamiento al DET más allá de las simples condiciones del mercado (empleo, ingreso, etc.) hacia la inclusión de sus prácticas culturales dentro de las estructuras de gobernanza.

En la actualidad, el CPP posee 22 miembros, con una norma específica que determina que se componga de cantidades iguales de actores públicos y privados. Desde comienzos de 2012 se crearon tres comités temáticos (a saber, de Desarrollo Productivo, Proyectos Regionales y Desarrollo Social) que fueron creados para poder otorgar mayor capacidad operativa al Consejo al enfocarse en necesidades y problemas específicos. Adicionalmente, el CPP participa del Comité Asesor Técnico (CAT) del Gobierno Provincial, una agencia que tiene la autoridad de poder aprobar gran cantidad de importantes obras de infraestructura (como hospitales y escuelas vocacionales), creando un espacio para el aporte ciudadano en lo que de lo contrario sería una mera estructura jerárquica. En este caso, si bien el gobierno central tuvo un rol catalizador en iniciar el desarrollo territorial y los procesos de gobernanza, los actores locales fueron quienes se hicieron cargo del proceso, no sólo reorientando sus prioridades hacia el refuerzo de la infraestructura no física sino también creando nuevas disposiciones de gobernanza, y creando un foro a través del cual pueden participar en el proceso legislativo formal de la provincia.

▮ CASO DESTACADO

Dónde: Fondo de Competitividad, Córdoba

Ilustra: Cómo los actores locales establecen estructuras institucionales para apoyar las actividades de DET

La Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC) desde hace tiempo ha sido un ejemplo en cuanto a mecanismos de gestión público-privada en América Latina, combinando el apoyo de los

gobiernos municipal y provincial con la legitimidad entre empresas locales, actores de la sociedad civil y activistas políticos. Como resultado, ADEC ha desarrollado una relación duradera con el FOMIN, que ha financiado muchas de las iniciativas de la agencia a través de los años y se ha beneficiado de la experiencia en Córdoba para aprender y ajustar sus programas y prioridades. Si bien su relación con el FOMIN y otras agencias cooperativas multilaterales de cooperación ha sido fructífera, en los últimos años ADEC ha dado importantes pasos hacia su autonomía respecto de los recursos financieros externos, desarrollando su capacidad de implementar proyectos locales que respondan a sus propias prioridades internas. A tal fin, ADEC ha conseguido percibir un pequeño abono municipal de las empresas locales para crear un Fondo de Competitividad que utiliza para financiar muchos de los proyectos de desarrollo económico territorial. El Fondo de Competitividad es una estructura institucional formal con una fuerte participación del gobierno local (que recauda las cuotas y administra los fondos) lo que lo coloca dentro del cuadrante inferior derecho de la Figura 7. Este arreglo tiene sentido considerando que los proyectos de ADEC tienen un alto nivel de complejidad, se diseminan por múltiples sectores e involucran a un amplio espectro de actores, como se explicará a continuación.

El Fondo de Competitividad fue aprobado por los electores en Córdoba en 2007, superando la oposición de los líderes políticos locales gracias al fuerte apoyo de las cámaras de comercio. Las empresas cordobesas pagan un impuesto municipal de entre US\$1 y US\$10 al mes (dependiendo del tamaño de la firma) para aportar al Fondo, que ha recaudado alrededor de US\$1 millón al año. ADEC otorga subsidios del Fondo a través de un proceso competitivo en el que un panel compuesto por profesores universitarios, empresarios, y otros líderes juzgan los méritos de cada propuesta. Durante 2013, el Fondo recibió 37 solicitudes, y estuvo en condiciones de financiar más de la mitad de los proyectos propuestos. Estos incluyeron el desarrollo de la capacidad de los jóvenes, una iniciativa que apuntaba a promover la colaboración entre los productores de muebles, y un apoyo para los sectores de producción alimentaria y de tecnología. Los fondos no pueden ser destinados a gastos de funcionamiento sino a proyectos estratégicos tales como estudios de mercado para un sector en particular.

A pesar de que el Fondo es una institución formal con un proceso de otorgamiento de fondos competitivo estructurado, su habilidad para financiar proyectos con sus propios fondos internos le permite a ADEC ser mucho más ágil a la hora de responder a las necesidades de las compañías empresas y asociaciones empresariales locales.

La CCT, una asociación cordobesa de empresas de software y tecnología, recibió recientemente un subsidio del Fondo para realizar un diagnóstico del capital humano necesario para la industria del software en la región. Siendo una fuente de financiación local, y por ende libre de las trabas burocráticas externas, el Fondo de Competitividad es un importante activo para ADEC en la financiación de proyectos estratégicos relacionados con las necesidades de las PYMES locales. Por ejemplo, en contraste con la visión optimista que la CCT tiene del Fondo de Competitividad,

sus miembros tienen una visión más negativa del programa de asociación FOMIN-ADEC que los ha apoyado para cooperar con empresas de otros países de Latinoamérica a fin de crear una plataforma de software conjunta que ellos perciben como “demasiado burocrática” y, por tanto, inútil. Los miembros de la CCT entrevistados por Chapple, Peterson, y Montero (2015) sostuvieron que cuando la plataforma se había lanzado, ya estaba obsoleta.

A pesar de que el Fondo sólo financia proyectos más pequeños, por el momento le permite a ADEC dedicarse a proyectos prioritarios -que podrían resultar más riesgosos que aquellos a los que ADEC puede dedicarse con financiación externa- pero que también tienen una rentabilidad y escalabilidad potencialmente mayores. El Fondo también le permite a ADEC hacer aportes propios al recibir fondos externos para proyectos de mayor calibre y tener mayor apalancamiento con agencias multilaterales y los gobiernos provincial y nacional, a medida que se definen los objetivos y lineamientos del proyecto. El Fondo le ha otorgado a ADEC un mayor grado de autonomía y maniobrabilidad, a la vez que aumenta su velocidad de respuesta a las necesidades locales.

→ 4. *¿Cuáles son los factores que pueden contribuir a la sustentabilidad de un MGPP?*

Como se mencionó en el Capítulo 1 sobre el Diseño de MGPP, la capacidad que tiene un MGPP de incorporar nuevos actores, evolucionar a medida que aparecen nuevos desafíos, y aprender de sus éxitos y fracasos, es crucial si dicho MGPP busca contribuir al desarrollo territorial en el largo plazo. Como se puede observar en los casos de estudio anteriormente expuestos, no hay un modelo único de disposiciones institucionales que garantice la sustentabilidad de un MGPP dado que los actores locales, los bienes regionales, las relaciones entre las diferentes esferas gubernamentales, e incluso los objetivos de las iniciativas del MGPP, variarán según el contexto. A partir de esta heterogeneidad de contextos, la sustentabilidad de una iniciativa de gobernanza territorial es más un indicador de su éxito de lo que lo son datos que puedan ser relevados, tales como el PIB o el aumento en las exportaciones, ya que demuestra que los actores locales continúan considerándolo beneficioso a lo largo del tiempo. Este capítulo ha analizado dos de las dimensiones de las estructuras institucionales de un MGPP: su grado de formalidad y el nivel de involucramiento por parte del Estado en su coordinación, analizando la literatura y experiencias en regiones en las que el FOMIN ha desempeñado un importante rol catalizador para la gobernanza territorial. Si bien en algunas circunstancias, la formalización de un proceso de MGPP les ofreció a los actores una estructura legal en la que pudieran operar, en ningún caso garantiza su éxito. Análogamente, la participación activa del Estado pudo en ocasiones devenir en el fortalecimiento de la participación por parte de los actores locales, pero también pudo acabar por dejar afuera a las acciones de los ciudadanos, las empresas y otros agentes no gubernamentales.

El concepto de metagobernanza puede ofrecer una visión profunda de cómo los procesos de un MGPP pueden volverse sustentables. A medida que se complejizan los objetivos de las iniciativas de gobernanza territorial apuntando a numerosos propósitos y requiriendo la participación de actores cuyos intereses pueden entrar en conflicto, es claro que las redes informales de actores pueden no ser suficientes para garantizar su sustentabilidad. De la misma manera, la gobernanza exclusiva del sector privado puede no ser capaz de movilizar la cantidad de recursos necesarios (ya sean financieros, humanos o regulatorios) para enfrentar desafíos amplios y complejos. Por lo tanto, la figura de un metagobernador (descrita en la Parte I) que sea capaz de coordinar diferentes redes de actores dentro de una región (horizontalmente) y a través de diferentes esferas gubernamentales (verticalmente) se vuelve imprescindible para lograr

la sostenibilidad del MGPP. Generalmente, este rol es ocupado por un agente municipal, provincial o nacional pero en ocasiones, cuando las circunstancias implican menor complejidad y conflictos, también puede ser ocupado por asociaciones del sector privado, ONG, u otros actores privados. Este capítulo concluye con un análisis de la red Ezagutza Gunea en el País Vasco (España) que ha sabido coordinar varios niveles de actores y desarrollar una estructura de MGPP sustentable.

▾ CASO DESTACADO

Dónde: Valle del Urola Medio, País Vasco, España

Ilustra: La metagobernanza y sostenibilidad de los MGPP

La red Ezagutza Gunea (expresión que en idioma vasco quiere decir “centro de conocimiento”) es una alianza público-privada creada en 2002 por la Agencia de Desarrollo de la Comarca del Urola Medio,

Iraurgi Lantzen, que apunta a la promoción de la innovación y la competitividad de la región. La red se creó con siete firmas, dos ayuntamientos, organizaciones de capacitación y educación (incluyendo escuelas y programas vocacionales) y la agencia de desarrollo, que actuó como el principal catalizador y coordinador. A pesar de los contratiempos sufridos en la crisis de 2008, actualmente la red cuenta con 19 firmas, que trabajan en una amplia diversidad de temáticas y desafíos específicamente pertinentes. Además de las firmas, el territorio cuenta con una fundación (Loiola Berrikuntza Fundazioa – LBF) que promueve la innovación tecnológica. Las empresas incluyen las cuatro industrias principales de la región: siderurgia, muebles de madera, maquinaria y hierro y acero.

A través de un proceso de aprendizaje y adaptación colectivo, la red Ezagutza Gunea (EG) fue capaz de superar la estructura jerárquica, mayormente liderada por la agencia de desarrollo, creada en 2002, logrando una red más horizontal en la que las empresas asociadas obtuvieron una participación destacada en el establecimiento de prioridades y acciones. Por ejemplo, se incentivó a que los miembros de la junta directiva propusieran proyectos que luego fueron llevados a cabo por EG. En la actualidad, la agencia de desarrollo desempeña un rol mayormente de coordinación, aunque también interviene en los proyectos de plazos acotados que por consiguiente requieren una mayor capacidad de ejecución. Si bien el MGPP no posee estatuto jurídico por fuera de la agencia de desarrollo, se exige que sus miembros paguen cuotas de membresía, lo que genera un sentido de “pertenencia” al proceso y permite la financiación conjunta de empleados dedicados a las actividades cotidianas. Este es un ejemplo de cómo la metagobernanza evoluciona, así como las empresas, las agencias públicas (por ejemplo, las organizaciones educativas) y las organizaciones no gubernamentales (tales como LBF) pueden colaborar las unas con las otras en proyectos comunes sin necesidad de una estructura jerárquica, con el apoyo de la agencia de desarrollo local de la región que facilita estas interacciones y coordina las acciones entre los diferentes sectores o terrenos políticos.

Preguntas ilustrativas para la reflexión

- ¿Cuáles estructuras de gobernanza existen en mi región (asociaciones comerciales, ONG), y cuáles son sus objetivos?
- ¿Cuáles son los desafíos principales que enfrentan estas estructuras formales e informales: la carencia de fondos, la necesidad de coordinar acciones con niveles del gobierno más elevados? ¿Cuáles son las agencias públicas que pueden ayudar a superarlos?
- ¿Qué es lo que estas estructuras de gobernanza hacen más eficientemente?
- ¿Cómo promueven la participación y acción las instituciones?
- ¿Existen agencias del sector público que puedan facilitar las comunicaciones a través de estas iniciativas de gobernanza?
- ¿Ha habido iniciativas de gobernanza anteriormente? ¿Cuáles han sido sus éxitos y sus fracasos? ¿Tienen éstas las estructuras necesarias para aprender de las buenas y malas experiencias pasadas?

→ Bibliografía

- Abers, Rebecca. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000.)
- Andersson, Krister. "Local Governance of Forests and the Role of External Organizations: Some Ties Matter More Than Others." *World Development* 43 (2013): 226–37.
- Barzelay, Michael. "Managing Local Development: Lessons from Spain." *Policy Sciences* 24, 3(1991): 271–90.
- Bebbington, Anthony, Leni Dharmawan, Erwin Fahmi, y Scott Guggenheim. "Local Capacity, Village Governance, and the Political Economy of Rural Development in Indonesia." *World Development* 34, 11 (November 2006): 1958–76.
- Caldeira, Teresa Pires do Rio, y James Holston. "State and Urban Space in Brazil: From Modernist Planning to Democratic Interventions." In *Global Assemblages: Technology, Politics, and Ethics as Anthropological Problems*, ed. Aihwa Ong and Stephen J. Collier. (Oxford: Blackwell Publishing, 2005).
- Cooke, Philip, y Robert Huggins. "High Technology Clustering in Cambridge." In *The Institutions of Local Development*, ed. Ash Amin and Fabio Sforzi (Aldershot, UK: Ashgate, 2003): 2–28.
- Cooke, Philip, y Kevin Morgan. *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation* (Oxford: Oxford University Press, 1998).
- Costamagna, Pablo. *La Articulación y Las Interacciones entre Instituciones: La Iniciativa de Desarrollo Económico Territorial de Rafaela*. (Santiago, Chile: CEPAL, 2000).
- Davoudi, S., N. Evans, F. Governa, and M. Santangelo. "Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices." *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 46 (2008): 33–52.
- De Janvry, Alain, y Elisabeth Sadoulet. "Toward a Territorial Approach to Rural Development." *Electronic Journal of Agricultural and Development Economics* 4, 1 (2007): 66–98.

- Dini, Marco, Carlo Ferraro, y Carolina Gasaly. *Pymes y Articulación Productiva. Resultados y Lecciones a Partir de Experiencias En América Latina*. (Santiago, Chile: CEPAL, 2007).
- Feldman, Maryann, Johanna Francis, y Janet Bercovitz. "Creating a Cluster While Building a Firm: Entrepreneurs and the Formation of Industrial Clusters." *Regional Studies* 39, 1 (2005): 129–41.
- Gertler, Meric S. "Tacit Knowledge and the Economic Geography of Context, or the Undefined Tacitness of Being (There)." *Journal of Economic Geography* 3 (2003): 75–99.
- Humphrey, John, y Hubert Schmitz. "Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research." IDS Working Paper 120 (2000).
- Jessop, Bob. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development." *International Social Science Journal* 50, 155 (1998): 29–45.
- Lastres, Helena M. M., y José Eduardo Cassiolato, eds. *Arranjos Produtivos Locais: Uma Nova Estratégia de Ação para o SEBRAE*. (Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2003).
- Lowe, Nichola J. "Challenging Tradition: Unlocking New Paths to Regional Industrial Upgrading." *Environment and Planning A* 41, 1 (2009): 128–45.
- Maldonado Coppelio, María Mercedes. *Reforma Territorial y Desarrollo Urbano - Experiencias y Perspectivas de Aplicación de las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997*. (Bogotá: CIDER-Universidad de los Andes/LILP/ FEDEVIVIENDA, 2003).
- Martin, Ron, y Peter Sunley. "Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea?" *Journal of Economic Geography* 3 (2003): 5–35.
- Negoita, Marian, y Fred Block. "Networks and Public Policies in the Global South: The Chilean Case and the Future of the Developmental Network State." *Studies in Comparative International Development* 47, 1 (2012): 1–22.
- North, Douglass Cecil. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).
- Ostrom, Elinor. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development." *World Development* 24, 6 (June 1996): 1073–87. doi:10.1016/0305-750X(96)00023-X.
- . "Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action." *The Political Economy of Institutions and Decisions*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).
- Pérez-Aleman, Paola. "Cluster Formation, Institutions and Learning: The Emergence of Clusters and Development in Chile." *Industrial and Corporate Change* 14, 4 (2005): 651–77.
- Peterson, Pedro. "Civic Engagement and Urban Reform in Brazil." *Planning Theory & Practice* 9, 3 (2008): 406–10.
- Porter, Michael E. "Clusters and the New Economics of Competition." *Harvard Business Review* 76, 6 (1998): 77–90.
- Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993).
- Rhodes, R. A. W. "The New Governance: Governing Without Government." *Political Studies* 44, 4 (1996): 652–67.

- Romis, Monica. Analytical Framework for RED Strategies in Latin America: A Taxonomy of Approaches and Best Practice Principles. No publicado. (2013)
- Sabel, Charles F. "Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development." En *The Handbook of Economic Sociology*, ed. Neil J. Smelser y Richard Swedberg (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994): 137-65.
- Saxenian, AnnaLee. *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994).
- Schmitz, Hubert. "Global Competition and Local Cooperation: Success and Failure in the Sinos Valley, Brazil." *World Development* 27, 9 (1999): 1627-50.
- Sepulveda, Leandro. "Spatializing Industrial Policies: A View from the South." *Regional Studies* 42, 10 (2008): 1385-97. doi:10.1080/00343400701543223.
- Sørensen, Eva. "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance." *The American Review of Public Administration* 36, 1 (2006): 98-114.
- Sørensen, Eva, y Jacob Torfing. "Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance." *Public Administration* 87, 2 (2009): 234-58.
- Tendler, Judith. "Good Government in the Tropics." *The Johns Hopkins Studies in Development*. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997).
- Tendler, Judith, y Mônica Alves Amorim. "Small Firms and Their Helpers: Lessons on Demand." *World Development* 24, 3 (1996): 407-26.
- Villaschi, Arlindo, José Eduardo Cassiolato, y Helena M. M. Lastres. "Local Production and Innovation Systems in Brazil: The Metalworking Cluster in Espírito Santo." In *Upgrading to Compete: Global Value Chains, Clusters, and SMEs in Latin America*, ed. Carlo Pietrobelli y Roberta Rabellotti (Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2006): 175-90.
- Williamson, Oliver. "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations." *Journal of Law and Economics* 22, 2 (1979): 233-61.



→ 3: REDES

SERGIO MONTERO

→ 1. ¿Qué es una red y qué tipos de redes existen para el desarrollo económico local?

Para entender el papel que desempeñan las redes y asociaciones en el desarrollo económico territorial, emplearemos la noción de capital social. Mientras que capital humano se refiere al nivel de productividad de la población de un territorio –lo cual está relacionado con su nivel de formación y capacitación para ejercer una actividad productiva–, el capital social es una noción más compleja. Describe la capacidad de la

organización social y de la colaboración entre los individuos de un territorio. Esta capacidad está influida por cuestiones como la confianza, la efectividad de las instituciones o la cantidad y calidad de redes y asociaciones existentes (Putnam, 1996). Del mismo modo que existen territorios con mayores y menores niveles de formación y capital humano, también hay territorios con distintos niveles de capital social. En otras palabras, la confianza, las instituciones y las redes de colaboración social no están presentes en todos por igual.

> Lección Clave

Existen diferentes maneras de clasificar las redes existentes en un territorio. Es importante no sólo categorizarlas sino también entender cómo se relacionan con las dinámicas de gobernanza y desarrollo económico local.

Además de intangible, el capital social es un activo dinámico; es decir, su valor puede variar en el tiempo. La evidencia empírica de que ciertos territorios tienen la capacidad de reinventarse y adaptarse continuamente a las actividades económicas que demanda el mercado ha ido relegando las interpretaciones del desarrollo económico basadas en las fortalezas de las empresas y las cadenas productivas, para pasar a un enfoque basado en las capacidades y fortalezas de los propios territorios. Esta visión del desarrollo económico también es conocida como “enfoque territorial”

El enfoque territorial parte de la base de que no sólo las empresas compiten simplemente entre sí, sino que existe competencia entre las redes de actores públicos y privados de las cuales las empresas forman parte. A pesar de la globalización y la difusión de nuevas tecnologías de la comunicación, las redes de actores tienden a ser más densas a nivel local y regional, debido a la mayor facilidad de intercambio de conocimiento y confianza que puede generarse a esa escala (Storper y Venables, 2004).

Una red es un conjunto de nodos que tienen algún tipo de relación entre ellos. En el contexto de la política pública y el gobierno, normalmente se piensa en redes como en sistemas de organización

más horizontales, en comparación con la verticalidad que se asocia a las formas organizativas como las jerarquías burocráticas.

Redes verticales y horizontales (Murdoch, 2000)

El enfoque de “cadenas productivas” es un ejemplo de red vertical: los productores primarios están limitados en su capacidad de comercializar su producto a nivel local, ya que dependen de procesos productivos o demandas provenientes de otra parte de la cadena, que frecuentemente están situadas en otros territorios. También es el caso de la industria electrónica y digital, que produce y diseña en diferentes regiones del mundo; o de la industria agroalimentaria, que depende de canales de distribución y comercialización muchas veces fuera del alcance y control de los agricultores. En otras palabras, las redes verticales se refieren a conjuntos de actores que se encuentran unidos por relaciones de poder consecutivas o secuenciales.

Por el contrario, las redes horizontales se definen por su carácter asociativo. Un ejemplo sería una asociación de productores agrícolas, o una asociación de actores públicos y privados para la promoción del turismo. Las características del territorio donde se encuentran las redes horizontales son a menudo clave para su éxito, puesto que suelen depender en mayor medida de variables territoriales como la confianza, las instituciones o el capital social. Esto es así debido a la falta de una relación de subordinación o secuencial clara entre sus miembros, a diferencia de lo que sucede en las redes verticales.

Hay otro par de conceptos opuestos al que prefieren acudir algunos autores para conceptualizar las relaciones existentes entre los miembros de una red y sus consecuencias en el desarrollo económico local.

Redes basadas en “vínculos débiles” y “vínculos fuertes”

Las redes basadas en vínculos débiles se conciben como más dinámicas y abiertas a la adaptación continua, lo que facilita los nuevos aprendizajes y la innovación. En cambio, las redes basadas en vínculos fuertes, a pesar del mayor grado de lealtad entre sus miembros, a largo plazo pueden llegar a situaciones de bloqueo de la innovación (lock-in) (Amin, 1999 y Granovetter, 1985).

Además de estas distinciones entre redes horizontales/verticales y vínculos débiles/fuertes, existen otras maneras de clasificar las redes y su incidencia en el desarrollo económico. Por ejemplo, si el enfoque se hace en base a los participantes de una red, podríamos distinguir entre redes de: empresas (por ejemplo, compañías en diferentes fases de un proceso de producción); actores públicos (comités con representantes gubernamentales provenientes de diferentes escalas de gobierno); organizaciones de la sociedad civil (plataformas de organizaciones no gubernamentales), etc.

No obstante, cuando el análisis es desde el punto de vista de la gobernanza, el tipo de redes que a menudo se privilegia son aquellas que implican a actores públicos, privados y de la sociedad civil, también conocidas como asociaciones público-privadas. Este tipo de estructuras permite, al menos en teoría, varias ventajas: movilizar recursos públicos y privados para una causa común; contrarrestar, al mismo tiempo, la lentitud y/o corrupción que a menudo caracterizan a los sistemas jerárquico-burocráticos; y prevenir el sesgo hacia intereses privados o específicos que caracterizan a empresas y asociaciones de la sociedad civil.

Redes en territorios rurales y urbanos

Finalmente, es importante mencionar que las características del territorio delimitarán el tipo de redes tanto existentes como potenciales. Por ejemplo, en el caso de territorios rurales en América Latina, la presencia del sector privado suele ser escasa, con la excepción de terratenientes o grandes empresas mineras. Dada la carencia de un sector privado consolidado –en contraste con la densidad de las redes de empresas que suelen caracterizar a las zonas urbanas– las regiones rurales dependen en mayor medida de otro tipo de

redes. Por ejemplo, las que vinculan a líderes comunales y organizaciones no gubernamentales (ONG), así como las que se establecen entre diversos niveles de gobierno (Bebbington, 1997). En territorios urbanos, puede darse el caso de ciudades y regiones donde el sector privado esté fuertemente organizado en torno de una cámara de comercio local o regional; o bien puede haber casos donde coexistan diferentes organizaciones empresariales, agrupadas por sector o intereses específicos.

En el caso que a continuación se destaca, se puede observar como las ONG de Lurín juegan un papel importante en promover y mantener redes de colaboración horizontal y vertical. Aunque en Lurín, probablemente, se habrían realizado estrategias de desarrollo económico así no hubiera existido una ONG, su presencia ayuda a asegurar la continuidad de estas estrategias. Adicionalmente, la presencia de ONG también contribuye a la continuidad de las distintas redes de colaboración, particularmente en momentos críticos de transición política, en los que se producen cambios en las administraciones locales y regionales. No habiendo otro tipo de entidades no gubernamentales que auditen los acuerdos de colaboración y espacios institucionales ya establecidos, las ONG de Lurín funcionan como guardianas de la memoria institucional del territorio y ayudan a que las redes de colaboración se mantengan y adapten a las nuevas demandas locales.

▾ CASO DESTACADO

Dónde: Cuenca del Río Lurín

Ilustra: El rol de las ONG en la creación y promoción de redes de colaboración horizontales y verticales en un entorno rural

En esta sección se analiza el caso de la Cuenca del Río Lurín, donde, debido a la escasa presencia del sector privado, las organizaciones no gubernamentales (ONG) se han convertido en importantes

promotoras de iniciativas de desarrollo local y regional mediante la creación y fomento de redes de colaboración entre actores públicos y privados. Dichas ONG, que ya desde décadas atrás tenían un papel fundamental en el desarrollo económico de la zona, cobraron aún mayor visibilidad y capacidad de acción desde que Perú aceleró su proceso descentralizador en la década de 1990. Al igual que en otros países latinoamericanos, ese proceso de descentralización ha creado algunos retos significativos para el desarrollo territorial de Perú. A pesar de que, en teoría, la transferencia de responsabilidades de gobierno al nivel local debía mejorar la eficiencia y eficacia gubernamental, en la práctica esta transferencia no siempre ha ido acompañada de fondos públicos o capacidad técnica para afrontar las nuevas responsabilidades. A estas dificultades se añade la incertidumbre política debido al continuo cambio de administraciones gubernamentales, tanto a nivel local como provincial y nacional. En este nuevo contexto, han aumentado los motivos para la colaboración entre actores locales.

En 2000, gracias a la colaboración entre la "Plataforma de ONG" (a su vez, un espacio creado por la red de las principales ONG que actuaban en la región) y diez alcaldes de la Cuenca, se estableció la Asociación de Autoridades Municipales (AAM). Esta entidad se creó con la intención de solucionar los dos principales problemas de desarrollo identificados por los alcaldes y ONG: "i) la escasez cíclica del agua; y ii) una infraestructura de comunicaciones desarticulada, que limita la interconexión vial entre sus distritos" (Sánchez, 2012). Posteriormente, en 2011, se creó la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Lurín (MMCL), una persona de derecho público en base a la AAM, que permite a los alcaldes de la zona elaborar proyectos conjuntos. Los objetivos de la MMCL son dos: i) fortalecer los espacios de concertación y colaboración en la región; y ii) fomentar la competitividad de las cadenas productivas, en particular las de frutas, leguminosas,

ganadería y turismo, a través del fortalecimiento de la asociatividad de los productores primarios. Como vemos, la MMCL parte de una visión territorial del desarrollo económico; y sus dos principales objetivos son desarrollar lo que anteriormente hemos denominado redes horizontales y verticales.

La visión territorial del desarrollo en Lurín no es, sin embargo, monopolio de la MMCL. Más bien, se trata de la consecuencia de un ejercicio de reflexión que se ha realizado en la región durante años. Las raíces de esta visión territorial basada en el fortalecimiento de redes se remonta a la creación de la AAM en 2000; y esta visión se fortaleció con el diseño e instrumentación del proyecto gubernamental “Pro-Cuenca.”

Entre 2004 y 2006, gracias a las conexiones de las ONG de la región con el gobierno nacional, se escogió la Cuenca del Lurín para ejecutar el programa “Pro-Cuenca,” un proyecto piloto que tenía el objetivo de fortalecer redes de actores público-privados a nivel local, para promover el desarrollo territorial. Además de fomentar la creación de nuevos espacios institucionales y atraer programas gubernamentales, en Lurín las ONG han sido claves en el desarrollo de asociaciones y redes de colaboración, así como en la promoción de nuevas actividades productivas. Por ejemplo, la ONG Centro de Investigación, Educación y Desarrollo (CIED) jugó un papel fundamental en el fomento del turismo en Antioquía, a través de la organización de un concurso internacional de ideas para pintar todas las casas del municipio.

Por su parte, otras ONG –como el Instituto de Desarrollo y Medio Ambiente (IDMA) y el Centro Global para el Desarrollo y la Democracia (CGDD) –también han desempeñado un importante rol en el desarrollo de la capacidad de las mujeres de la zona para participar en mercados orgánicos de alimentos. Gracias a la relación de largo plazo con el CIED y el IDMA, y a la continuidad de su personal, el CGDD ha desarrollado un importante rol como intermediario entre los diferentes actores de la zona y el gobierno nacional⁸. También ha contribuido a la creación de capacidades locales de desarrollo económico. Según los alcaldes de la Cuenca del Lurín, las ONG desempeñan tres importantes roles en la región: i) proveen asistencia técnica; ii) facilitan conexiones y redes con políticos y fondos existentes en otros niveles de gobierno (regional, nacional, etc.); y iii) ayudan a comunicar y concientizar a los habitantes locales sobre los principales problemas que afectan a la región.

No obstante, las ONG no siempre cuentan con el apoyo ciego de las comunidades. Incluso en varias ocasiones han generado escepticismo en la población de la Cuenca del Lurín. Por ejemplo, como las ONG trabajan proyecto por proyecto, algunos residentes critican que éstas suelen enviar a sus propios expertos, en lugar de construir capacidad entre los locales y así asegurar la sostenibilidad de los proyectos. Otras críticas se refieren a la falta de coordinación entre las ONG.

→ 2. ¿Cuáles son los principales problemas y desafíos de las redes como instrumentos de gobernanza y desarrollo económico?

En la literatura sobre redes y gobernanza hubo una primera oleada de estudios que celebraban las posibilidades de administrar los territorios de manera más horizontal, a través de redes capaces de superar los problemas de las jerarquías gubernamentales o las fallas de mercado. No obstante, en la práctica pronto surgieron dos críticas: i) la posibilidad de que dichas redes de gobernanza, como los gobiernos y los mercados, puedan fallar; y ii) la necesidad de contextualizar el “cambio del gobierno a la gobernanza” en las condiciones sociopolíticas y económicas de cada territorio y no interpretar este cambio como algo universal.

8. Particularmente Juan Sánchez, anteriormente con el CIED y ahora con CGDD, y Ricardo Claverías de CIED.

A finales de la década de 1990, Bob Jessop escribió un influyente artículo en el que argumentaba sobre la posibilidad de que hubiera fallas en los sistemas y redes de gobernanza, a pesar de su supuesta capacidad de regularse y equilibrarse por sí mismos (Jessop, 1998). La gobernanza puede fallar, por ejemplo, cuando existe un conflicto irreconciliable en las negociaciones entre actores; o cuando los objetivos de los actores se alejan demasiado del interés público. La idea de la metagobernanza se basa

precisamente en el supuesto de que dichas redes pueden fallar y de que, por tanto, es necesario “gobernar la gobernanza.” Aunque no hay consenso sobre quién debería asumir la figura de “metagobernante” de las redes de gobernanza, autores como Sørensen (2006) han abogado por la reintroducción del Estado; y conciben a políticos y administradores públicos no sólo como algunos de entre los muchos participantes en las diversas redes de actores del territorio, sino también como los garantes de que los sistemas de gobernanza funcionen para los objetivos para los que hayan sido diseñados y no pierdan de vista el interés público.

Otra crítica a los preceptos iniciales de la teoría de la gobernanza es que ésta debe atender más a los contextos socio-políticos y económicos donde tienen lugar los cambios en los procesos de gobierno. En el contexto de descentralización y democratización en América Latina, el creciente número de actores que participa en los mecanismos de planificación y armado de políticas públicas se ha convertido en un arma de doble filo.

En efecto, las redes de gobernanza tienen la ventaja de permitir el diseño e instrumentación de estrategias a través de un mecanismo de decisión participativo, que puede incluir a diferentes actores. Sin embargo, esta forma de tomar decisiones conlleva una notable debilidad: que habrá personas que estén representadas en el proceso, y otras que no lo estarán. La falta de representación de ciertos actores, ya sea de manera directa (no invitados a participar) o indirecta (son invitados, pero su capacidad participativa está limitada debido, por ejemplo, a que no están familiarizados con el lenguaje ni las dinámicas de la planificación participativa) puede llevar a la reproducción de jerarquías sociales ya identificadas como perniciosas, o al diseño de agendas que no representen el interés público general y/o perjudiquen a poblaciones vulnerables o sub-representadas.

Por ejemplo, Caldeira y Holston (2005) han argumentado que, si bien las nuevas herramientas participativas introducidas en Brasil han facilitado la democratización de los procesos de planificación y la política urbana en el país que anteriormente estaban dominados por expertos y jerarquías gubernamentales, el nuevo paradigma basado en asociaciones público-privadas ha abierto las puertas de los ayuntamientos brasileños a poderosos grupos de interés económicos e inmobiliarios.

Por tanto, hay que tener en cuenta que, frente a los beneficios de una mayor participación de actores, las dinámicas de la gobernanza en red pueden sesgarse fácilmente a favor de los intereses de ciertos actores con poder; o que se puede llegar a bloqueos en los que el acuerdo entre actores sea imposible. En este contexto, cobra cada vez más importancia el rol de lo que Jessop ha denominado “metagobernante”, o una figura de autoridad que sea capaz de facilitar la superación de bloqueos, sesgos y otras fallas en los diversos sistemas y redes de gobernanza del territorio.

> Lección Clave

Las redes y asociaciones público-privadas también pueden fallar. Algunas causas posibles son: cuestiones de representación democrática (quiénes están y quiénes no están representados en estas redes); incapacidad de llegar a acuerdos e institucionalizar los objetivos acordados; o empoderamiento de determinados grupos particulares de interés, en lugar del interés público general.

El ejemplo del turismo en Lurín, que a continuación se incluye, ilustra una situación de falla en el sistema en red de gobernanza que inicialmente había dado bastantes frutos positivos. La inexistencia de un “metagobernante” o una estructura que fuera capaz de mediar en esta situación y dar continuidad al proyecto ha provocado un deterioro progresivo de las iniciativas que pretendían afianzar el turismo como una nueva actividad económica en la región.

▾ CASO DESTACADO

Dónde: Cuenca del Río Lurín, Perú

Ilustra: La creación y el bloqueo de una red para promover el turismo rural

En esta sección se muestra cómo una nueva actividad económica –el turismo– surgió en Antioquía (un municipio de la Cuenca del Lurín), gracias a la colaboración público-

privada de diversos actores presentes en la zona. El caso muestra también cómo una serie de conflictos entre los actores derivó en el bloqueo de lo que había sido inicialmente una productiva y prometedora estructura asociativa.

En las últimas décadas, muchos municipios y regiones rurales en Perú han recurrido al turismo como fuente de ingresos y de trabajo alternativa a la agricultura. Sin embargo, y a pesar del potencial turístico de Perú, la infraestructura de que el país dispone para esta actividad (hoteles, restaurantes, medios de comunicación, etc.) se concentra principalmente en las principales áreas de atracción, como Machu-Picchu, Cusco, Lima o Arequipa. Lurín no ha sido una excepción y, debido a la disminución de la producción agrícola en la cuenca a mediados de la década del 2000, la ONG CIED comenzó a pensar en nuevas formas de generar ingresos en la zona, con actividades como ésta. Inspirada por el boom del turismo rural que estaba experimentando el municipio vecino de Cieneguilla –donde muchos limeños acuden los fines de semana, buscando mejor clima y naturaleza– la idea inicial era intentar atraer parte de ese turismo al municipio de Antioquía. No obstante, a pesar de que la proximidad con Lima y Cieneguilla era una ventaja comparativa frente a otros municipios, Antioquía tenía una imagen turística pobre debido a la falta de atractivo de sus edificios.

Gracias a la mediación del CIED, la oficina de responsabilidad social de Cementos Lima donó el equivalente a 2.500 dólares al municipio de Antioquía para que organizara un concurso internacional para buscar a un artista que renovara su imagen, por la vía de pintar las casas con diseños originales. Unos 25 artistas participaron en el concurso que finalmente ganó Enrique Bustamante, quien propuso diseños basados en animales y flores, en colores sólidos que llamaran la atención. Entusiasmado con el proyecto, un grupo de vecinos conformó la asociación “Colores para Antioquía”. Sus participantes incluyeron a la dueña de un hospedaje y otros residentes con interés económico en el turismo.

La asociación participó activamente en el proceso de instrumentación del proyecto de pintura, que comenzó en agosto de 2004. Colores para Antioquía fue clave para construir confianza entre los locales respecto de los beneficios que supondría el turismo a largo plazo. Esta confianza era fundamental, ya que muchos de los vecinos se habían opuesto inicialmente al proyecto y a los diseños propuestos, por considerarlos “demasiado femeninos.” El proyecto para promocionar el turismo ganó aún más legitimidad cuando un sacerdote de Antioquía accedió a que se pintara la iglesia del pueblo, un evento importante para la comunidad, que facilitó la participación e involucramiento de los demás vecinos. Para noviembre de 2004, unas 30 casas ya habían sido arregladas y pintadas de acuerdo con los nuevos diseños (Fuller, 2011).

En ese momento, se activó la dimensión vertical de la red de colaboración en torno del turismo: el gobierno nacional se interesó en el proyecto y, a través del programa “Mejorando mi pueblo”, financió su segunda fase. Por su parte, el Ministerio de Vivienda aportó apoyo financiero para realizar mejoras en la plaza del pueblo; mientras que el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) donó una suma para el establecimiento de una oficina turística y para financiar pasantías para que los habitantes de Lurín conocieran y aprendieran de iniciativas de turismo rural en otros lugares. El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el alcalde provincial y la ONG CGDD también donaron fondos para entrenar a guías locales y llevar a cabo un inventario turístico regional.

Dicha iniciativa, basada en la colaboración en red de varios actores públicos y privados, generó mejoras sustantivas para el municipio, tanto a nivel de mejora de calles y espacios públicos como de la economía local. El número de turistas se incrementó de 2.303 en 2006 a 5.527 en 2008 (Alfaro Moreno y Claverías, 2011). Actualmente, unos 200 turistas visitan Antioquía cada fin de semana durante el invierno en Lima (julio-noviembre) (Fuller, 2011). Los residentes consideran que el proyecto colaborativo de pintar las casas del pueblo ha tenido un efecto positivo en varios aspectos, como el refuerzo de la autoestima y de la identidad local; la mayor participación de las mujeres en asuntos económicos y políticos del municipio; la mejora de la calidad de los espacios públicos y, en definitiva, de la calidad de vida de sus habitantes (Alfaro Moreno y Claverías, 2011).

El proyecto también facilitó el surgimiento de una nueva generación de gente joven en Antioquía, con interés en permanecer en el pueblo y contribuir al desarrollo del sector. No obstante, la escasez de infraestructura turística –hoteles, restaurantes y carreteras– reduce la duración de la estancia de los turistas y, por tanto, el potencial económico de la actividad.

El surgimiento del turismo en Antioquía es interesante y en cierta manera paradigmático en Perú, porque supuso la colaboración de un gran número de actores, incluyendo residentes locales, el gobierno local, agencias del gobierno nacional, ONG y el sector privado. Su otra originalidad reside en la producción de un activo turístico nuevo –el pintado de las casas– además de la valorización de activos turísticos existentes. El proyecto de pintado de las casas ha recibido numerosos premios a nivel nacional e internacional y se ha convertido en un modelo de turismo sostenible y de colaboración público-privada que ha sido replicado en diversos municipios del país (Alfaro Moreno y Claverías, 2010).

No obstante, el proyecto también ha tenido sus fallas. Para 2010, la colaboración entre los diferentes actores había disminuido sustancialmente (Fuller, 2011). Por ejemplo, el nuevo gobierno local electo dejó de colaborar con el CIED, y culpó a la ONG de querer “vender” el proyecto como algo suyo. Por otra parte, algunos miembros de Colores para Antioquía culparon al CIED por intervenir demasiado en los temas de turismo en el municipio, así como en temas internos de la asociación. Asimismo, los miembros de Colores para Antioquía no confiaban en los nuevos representantes del gobierno local, debido a que el nuevo alcalde inicialmente se opuso al proyecto. En consecuencia, Colores para Antioquía siguió perdiendo participantes, y el nuevo alcalde no continuó con el apoyo al proyecto. En la actualidad, numerosos actores –desde asociaciones locales y ONG hasta los varios niveles de gobierno involucrados en el turismo en la zona– siguen buscando desarrollar más iniciativas de turismo local, pero no coinciden en cuanto a los siguientes pasos.

→ 3. ¿Cómo se puede asegurar la sostenibilidad de las redes en el tiempo?

Las redes y asociaciones entre actores públicos y privados son estructuras con diferentes grados de densidad (es decir, con más o menos actores involucrados) y también con diferentes grados de sostenibilidad – entendida como la posibilidad de que una red pueda mantenerse funcional y cohesionada en el tiempo.

Diferentes elementos juegan su rol en este aspecto: relaciones de poder equilibradas; sistemas efectivos para manejar el conflicto entre los miembros de la red; misión y objetivos bien definidos; adaptación a nuevas tecnologías y/o demandas, etc. Son numerosos los casos de asociaciones público-privadas que se crean para intentar solucionar problemas que ni el Estado ni el mercado ha logrado resolver. Lamentablemente, también son numerosos los casos en los que estas nuevas asociaciones público-privadas tampoco logran su objetivo, o dejan de existir tras algunas reuniones iniciales.

Un dilema importante a la hora de buscar la sostenibilidad de las redes de gobernanza tiene que ver con su apoyo a través de políticas públicas de desarrollo territorial. Frente a la diversidad de redes presentes en un territorio, ¿cuáles deberían potenciarse con fondos y mecanismos gubernamentales para fomentar su sostenibilidad y, por ende, un desarrollo territorial sostenible? Ante la amenaza de que estas colaboraciones entre actores desaparezcan o no sean capaces de sobrevivir en el tiempo, algunos autores ven necesaria su formalización, mientras que otros defienden la informalidad, que puede permitirles ser más flexibles y adaptarse a cambios futuros.

Más allá de los debates sobre los beneficios y desventajas de las instituciones formales frente a las informales (para más detalle, ver capítulo Organización Institucional de los MGPP), también es importante tener en cuenta una característica fundamental que numerosos autores de la literatura del desarrollo económico local consideran clave. Se trata de la diferencia entre las redes que surgen de manera orgánica, o “de abajo hacia arriba” (bottom-up) y las que surgen de manera impositiva, o de “arriba hacia abajo” (top-down). Por ejemplo, Michael Storper (2009) ha afirmado que “cualquier tipo de tarea estratégica con buenas redes informales necesita utilizar los recursos y la inteligencia presentes en dichas redes en lugar de intentar imponer algo desde afuera, donde los responsables externos de formular políticas difícilmente vayan a disponer de la información o la visión necesarias para hacer un mejor trabajo que los agentes que pertenecen a dichas redes” (Storper, 2009). En una comparación entre las políticas de desarrollo local y regional en Andalucía Occidental (España) y en Jalisco (México), Rodríguez-Pose (1998) mostró que las políticas de desarrollo local que fomentan redes de actores ya existentes –como sucedió en el caso de Jalisco– resultaron más efectivas que aquellas basadas en políticas impuestas “desde arriba” para apoyar inversiones en infraestructura, como ocurrió en Andalucía.

Sin entrar en la discusión sobre si la institucionalización es una vía mejor o peor para garantizar la sostenibilidad de las redes de colaboración público-privada, los párrafos siguientes analizan dos casos de regiones latinoamericanas en las se ha intentado apoyar redes de colaboración de manera muy distinta en base a su carácter, respectivamente bottom-up o top-down.

En el caso de Lurín, la creación de una organización de colaboración intermunicipal nueva –la Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Lurín– logró institucionalizar una serie de iniciativas innovadoras que comenzaron a gestarse a través de redes de colaboración informales entre campesinos para la construcción y gestión de reservorios artificiales de agua. Se trata de un caso interesante porque ilustra las posibilidades de creación de instituciones desde procesos y redes que han surgido de manera orgánica o “de abajo hacia arriba”. Por otra parte, se explorará un caso inverso, el de Espírito Santo (Brasil), donde un proyecto para fomentar el desarrollo territorial de la zona no tuvo los resultados esperados a nivel del territorio, ya que fue diseñado e instrumentado en base a los objetivos específicos de un grupo particular del sector privado, sin tener en cuenta otras redes existentes en el territorio que habrían podido contribuir a que el mecanismo tuviera un impacto no sólo a nivel sectorial, sino también del territorio.

▾ CASO DESTACADO

Dónde: Cuenca del Río Lurín, Perú

Ilustra: La creación y promoción de redes de colaboración entre actores “de abajo hacia arriba”

1983 es una fecha importante para la historia agrícola del municipio de San Andrés de Tupicocha. Ese año, Teodoro Rojas, un residente local que había pasado varios años trabajando en otras regiones de

Perú, volvió a ese municipio decidido a construir una presa artificial de agua, para mejorar la irrigación en la región. Su fuente de inspiración era la presa de Gallito Ciego, que había visto en la región de Cajamarca.

Rojas reunió a la comunidad para hablar sobre los beneficios de las innovaciones de irrigación que había visto en otros lugares. Al principio, los comuneros se mostraron escépticos, en particular sobre la tecnología de válvula que Rojas proponía, ya que ellos habían usado tradicionalmente un palo para controlar el flujo de agua. Según Rojas, “no podían imaginárselo, porque no lo habían visto antes”. Finalmente, convenció a algunas personas de la comunidad para construir un pequeño reservorio artificial de agua; pero la falta de financiación complicó la instrumentación del proyecto.

Debido al rechazo del proyecto por parte de Cooperación Popular – un programa nacional que promueve la creación de pequeñas empresas e iniciativas de negocios en Perú – Rojas y las familias interesadas constituyeron un nuevo “comité de regantes” para gestionar los fondos necesarios para la construcción del reservorio. A través de ese comité y durante un período de ocho años, las familias prestaron lo que pudieron, en forma de materiales y trabajo. Tras la construcción del reservorio, la economía de la comunidad mejoró sustancialmente, y decidieron construir dos más. Esta vez, algunas de las familias de Tupicocha que se habían mostrado escépticas al principio decidieron colaborar; dos “comités de regantes” adicionales fueron creados para coordinar la construcción de los reservorios.

Después de que estos primeros reservorios fueran construidos en la Cuenca del Lurín en 1991, y al quedar en evidencia las mejoras en productividad agrícola e irrigación que se habían obtenido, surgió una nueva actitud, positiva, respecto de la innovación y el cambio en la cuenca. Según Rojas, alrededor de 60 personas, provenientes de diversas comunidades, han visitado los reservorios de Tupicocha para aprender de la experiencia.

La colaboración público-privada en torno a la construcción de reservorios de agua representa una de las iniciativas de gobernanza en red más interesantes y efectivas de la Cuenca del Lurín. Bajo el liderazgo de Rojas (quien llegó a ser alcalde de Tupicocha y, posteriormente, presidente de la Mancomunidad de Municipios de Lurín), el gobierno nacional otorgó financiamiento para dos estudios técnicos que evaluarán la construcción de dos nuevos reservorios, que proveerán 15 millones de metros cúbicos más a la región. En comparación con el millón de metros cúbicos de los 8 reservorios existentes, esto supondrá una mejora significativa para los agricultores de la zona.

Lo interesante de estas mejoras es que se basan tanto en el liderazgo de Rojas como en los esfuerzos iniciales realizados por las comunidades de Tupicocha en la década de 1980 que, a su vez, son el resultado de diversas redes de actores unidas bajo un objetivo y una visión común. Sin embargo, además de sus capacidades de liderazgo, es importante recalcar la importancia

que tuvieron las asociaciones, redes y colaboraciones para innovar en formas de irrigación en la cuenca lo que permitió que estos proyectos se llevaran a cabo. Esto incluye desde las comunidades campesinas y las ONG hasta los gobiernos locales, provinciales y nacionales. En particular, es destacable el uso y la reinterpretación de la figura del “comité de regantes,” que cuenta con una larga historia de fomento del asociativismo en las zonas rurales de Perú, aplicada en esta oportunidad a un proyecto totalmente nuevo de desarrollo económico.

En el caso de los reservorios de Lurín, se logró institucionalizar una iniciativa que había surgido “de abajo hacia arriba”, apoyada en redes de colaboración horizontal; y asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Sin embargo, no todas las redes necesitan ser institucionalizadas para mantenerse vigentes; también pueden existir casos exitosos de redes que sean capaces de sobrevivir y adaptarse a nuevas demandas sin necesidad de adoptar una estructura institucional formal.

Más allá de la institucionalización o formalización, el apoyo y respeto a los procesos y redes existentes o que han surgido “de abajo hacia arriba” son variables importantes a la hora de diseñar e implementar procesos y programas de desarrollos económicos territoriales exitosos.

▾ CASO DESTACADO

Dónde: Espírito Santo, Brasil

Ilustra: La creación y promoción de redes de colaboración “de arriba hacia abajo”

El desarrollo de redes de colaboración en el sector de la piedra ornamental de Espírito Santo (Brasil) supone un interesante contraste con el caso de la Cuenca del Lurín. Frente al proceso

orgánico de utilización de redes de colaboración que tuvo lugar en el caso de los reservorios de agua de Lurín, en Espírito Santo tuvo lugar un mecanismo de colaboración impuesto de una manera más “de arriba hacia abajo”, y con resultados muy diferentes. El caso de Espírito Santo difiere también sustancialmente del de Lurín en el importante rol que el sector privado –en particular, empresas de extracción y procesamiento de piedra– tiene en la región brasileña.

En Brasil, desde finales de la década de 1990, el gobierno federal ha impulsado políticas de promoción de desarrollo económico local a través de un esquema conocido como *Arranjos Produtivos Locais* (APL, o sistemas productivos locales). Estos programas tenían como objetivo crear y fortalecer redes de empresas en determinados sectores considerados estratégicos, y favorecer la colaboración entre ellas para promover las exportaciones brasileñas. Debido al énfasis en la exportación y en la colaboración entre empresas – más que en la creación de redes de diferentes tipos de actores a nivel territorial –, este esquema también ha obstaculizado, en ocasiones, la consolidación de estrategias de desarrollo económico basadas en procesos endógenos y activos territoriales. Éste ha sido el caso del clúster de Espírito Santo.

A pesar del éxito del programa en término de exportaciones de piedra en las últimas dos décadas, el sistema productivo sigue dominado por la tajante división entre dos aspectos que caracterizan al sector de la piedra ornamental en la región, según sean el tamaño de la empresa y su actividad productiva. Si bien ha habido diversos intentos de fomentar la colaboración a nivel territorial (por ejemplo, a través de la ya extinta asociación RedeRochas), los proyectos actuales de fomento de clusters o APL, fomentados por la agencia federal brasileña Confederación Nacional

de Industria (CNI) y por el FOMIN son percibidos por muchas empresas de la región como una iniciativa top-down dominada por SindiRochas, la asociación que agrupa a las compañías más grandes del sector, empresas que se concentran en la extracción y corte de piedra.

Debido al excesivo protagonismo de esta asociación particular en el diseño de los proyectos de desarrollo económico local del gobierno, las estrategias a las que se ha dado prioridad han sido las actividades de cooperación y redes entre grandes empresas, para mejorar la adquisición de maquinaria de equipo para la extracción y corte de piedra. Por lo tanto, estos esfuerzos han generado redes de colaboración horizontales muy específicas, que benefician a un número pequeño de empresas grandes. Por eso, las numerosas empresas que se dedican al pulido y procesamiento final de la piedra, así como las firmas de otros sectores de la región, se sienten excluidas. Tampoco se ha logrado incluir de manera proactiva a instituciones gubernamentales locales más allá de su representación simbólica; y los principales actores gubernamentales siguen siendo federales, como la CNI. A pesar de que la prédica de “aumentar las exportaciones” sirvió para asociar a un núcleo pequeño de empresas grandes con agentes del gobierno federal, este objetivo declarado se convirtió, a la larga, en una meta de corta mira, impuesta “de arriba hacia abajo”, que marginó a las empresas pequeñas de la región cuyo negocio no está tan ligado a la actividad internacional.

En definitiva, el fallo en la promoción de redes territoriales en este caso no puede ser interpretado simplemente como una estrategia egoísta de SindiRochas. Es lógico que empresas con intereses y necesidades comunes se asocien y creen redes de colaboración para conseguir objetivos que benefician a sus miembros. Más bien, la falla la constituyó el hecho de que las estrategias de conformación de redes no lograran ampliar los círculos de colaboración más allá de intereses particulares sectoriales de ciertos tipos de empresas. Debido a la falta de una visión territorial y de representación de intereses de los diversos actores que conforman la economía regional, tanto públicos como privados, el uso de recursos públicos federales fomentó aún más la fragmentación del sector por tipo de empresa, en lugar de impulsar una estrategia endógena y territorial de desarrollo.

Preguntas Ilustrativas para la Reflexión

- ¿Qué estructuras de gobernanza existen en mi región (asociaciones comerciales, ONG), y cuáles son sus objetivos?
- ¿Cuáles son los desafíos principales que enfrentan estas estructuras formales e informales: la carencia de fondos, la necesidad de coordinar acciones con niveles del gobierno más elevados? ¿Cuáles son las agencias públicas que pueden ayudar a superarlos?
- ¿Qué es lo que estas estructuras de gobernanza gubernamentales hacen más eficientemente?
- ¿Cómo promueven la participación y acción las instituciones?
- ¿Existen agencias del sector público que puedan facilitar las comunicaciones a través de estas iniciativas de gobernanza?
- ¿Ha habido iniciativas de gobernanza anteriormente? ¿Cuáles han sido sus éxitos y sus fracasos? ¿Tienen éstas las estructuras necesarias para aprender de las buenas y malas experiencias pasadas?

→ Bibliografía

- Alfaro Moreno, J. & R. Claverías. Socio-Economic Diagnostic Report for the Lurín River Basin. (Lima: CGDD/CIED, 2010).
- Amin, A. "An Institutional Perspective on Regional Economic Development." *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(2), (1999): 365-378.
- Bebbington, A. "New States, New NGOs? Crises and Transitions among Rural Development NGOs in the Andean Region." *World Development*, 25 (11), (1997): 1755-1765.
- Caldeira, Teresa y James Holston. "State and Urban Space in Brazil: From Modernist Planning to Democratic Interventions." In Aihwa Ong and Stephen Collier (Eds.) *Global Assemblages: Technology, Politics, and Ethics as Anthropological Problems*. (London: Blackwell, 2005).
- Fuller, Norma Reflexiones sobre el Turismo Rural como Vía de Desarrollo: El caso de la comunidad de Antioquía, Perú. (Documentos Especiales, 2011).
- Granovetter, M. "Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* (1985): 481-510.
- Jessop, Bob. "Governance and Meta-Governance: on Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony," in Hernik Bang (Ed.) *Governance as Social and Political Communication*. (Manchester: Manchester University Press, 2001).
- Jessop, Bob. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development." *International Social Science Journal*, 50, 55 (Paris: UNESCO, 1998): 29-45.
- Kooiman, Ian (Ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (London: Sage, 1993).
- Murdoch, J. "Networks-A New Paradigm of Rural Development?" *Journal of Rural Studies*, 16 (2000): 407-419.
- Putnam, R. 1996. "The Strange Disappearance of Civic America," *American Prospect*, 24: 67.
- Rodríguez-Pose, A. *The Dynamics of Regional Growth in Europe: Social and Political Factors*. (Oxford: Oxford University Press, 1998).
- Sánchez, J. "Desarrollo Territorial y Generación de Empleo en la Cuenca de Lurín," *Boletín e-Governa*, (2012).
- Sørensen, Eva. "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance." *The American Review of Public Administration*, 36,1 (2006): 98-114.
- Storper, M. "Local Economic Development: Some Cities Develop More than Others: Specialization, Human Capital and Institutions." (CAF: CAF Working Papers, 2009): 59. <http://www.caf.com/media/3866/200908StorperVERSIONFINAL.pdf> (accessed Feb. 24, 2014)
- Storper, M. & Venables, A. J. "Buzz: Face-to-Face Contact and the Urban Economy." *Journal of Economic Geography*, 4 (4) (2004): 351-370.



→ 4: LIDERAZGO

MIREN ESTENSORO Y SUSANA FRANCO

→ 1. ¿Qué es y por qué es importante considerar el liderazgo para el Desarrollo Económico Territorial (DET) y los Mecanismos de Gestión Público-Privada (MGPP)?

El liderazgo no se inscribe en la autoridad formal, sino en la capacidad de influir a otros. La puesta en marcha de mecanismos de participación público-privada requiere la presencia de agentes concretos que los promuevan, que estén motivados, que vean las posibilidades a medio y largo plazo y que sean proactivos. Estos agentes, a los que denominamos “actores catalizadores”, son fundamentales al comienzo, para que los procesos empiecen a rodar. En las fases iniciales, estos actores catalizadores pueden desarrollar modos de liderazgo individual. Sin embargo, para que sean sostenibles es necesario que se supere la dependencia de ellos. A menudo, son los gobiernos locales o personas con mucha proactividad quienes ejercen ese rol catalizador.

Existen diversos aspectos que condicionan la habilidad para minimizar el grado de dependencia de los actores catalizadores y asegurar así la sostenibilidad de los MGPP para el DET. En este documento nos centramos en un aspecto específico: el modo de liderazgo y, concretamente, del liderazgo compartido que analizamos con ejemplos de los casos de la provincia de Arauco en Chile, el País Vasco y la Región VI en Guatemala

→ 2. ¿Qué es el Liderazgo Compartido?

El liderazgo compartido es un proceso en el cual diferentes actores interdependientes participan y se influyen uno al otro (Karlsen y Larrea, 2012). Se trata de una situación donde no hay un actor que tenga el poder de instruir al resto. Hablamos, por tanto, de un mecanismo colectivo, en el cual los actores interdependientes deben colaborar con el fin de cumplir un objetivo que de otro modo no podría lograrse.

> Lección Clave

En el liderazgo compartido, los actores interdependientes participan y se influyen unos a otros colaborando para abordar un reto común.

Un liderazgo compartido facilita el desarrollo de capacidades “colectivas” que reducen la dependencia y favorecen la consolidación y sostenibilidad de los procesos de colaboración entre actores locales. Es decir, se desarrollan mecanismos compartidos que, al estar enraizados en el territorio, contribuyen a la sostenibilidad de los procesos de colaboración, más allá de la rotación de los actores involucrados.

La rotación de participantes e incluso instituciones es inevitable. Por tanto, la clave está en generar mecanismos y espacios estables. Esto no se refiere a generar espacios estancos, sino a facilitar medios para que los participantes construyan modos de colaborar en base a valores y procedimientos compartidos (Haga, 2007). Es importante resaltar que el liderazgo compartido, al fin y al cabo, es resultado de un aprendizaje colectivo (véase el capítulo de Procesos de Aprendizaje). Los actores catalizadores son los que controlan las condiciones para este aprendizaje en las fases iniciales y, en consecuencia, influirán en la dirección del proceso y en el tipo de capacidades generadas.

La siguiente figura sirve para visualizar la lógica y la relación entre los argumentos planteados en este documento.

Los procesos de liderazgo compartido son claves para abordar situaciones de "complejidad". La complejidad, según Karlsen (2010), se define como una situación, desafío o problema que afecta a una variedad de actores en el territorio, y que no necesariamente se interpreta del mismo modo por todos esos actores. Del mismo modo, la opinión sobre la manera de superar este reto puede ser diferente en cada caso, sin que ninguno de los actores tenga autoridad para tomar una decisión, lo que conduce necesariamente a resolver la situación mediante la colaboración.

Los agentes locales deben de tomar conciencia sobre este grado de complejidad, hacerlo explícito y compartir la motivación para abordarlo. Éste no es un proceso sencillo: se producirán fricciones y se generarán conflictos. Como se menciona en el capítulo sobre Gestión del Conflicto, éstos no deben evitarse, sino que es importante sacarlos a la luz y utilizar los mecanismos necesarios para resolverlos. Así se irá construyendo un liderazgo compartido.

Figura 8: Liderazgo Compartido



Fuente: Elaboración propia.

▾ CASO DESTACADO

Dónde: Provincia de Arauco, Chile

Ilustra: Tránsito del liderazgo individual al liderazgo compartido.

En esta sección abordaremos algunas de las características del caso de la provincia de Arauco. Aunque éste no es aún un caso de éxito en el ámbito de liderazgo compartido, en el proceso desarrollado en dicha provincia chilena encontramos elementos que son indicios de un

liderazgo compartido emergente. Este caso, junto a los conceptos que se describen durante este capítulo, servirá al lector para reflexionar sobre cómo, en los casos que conoce, se puede construir este tipo de liderazgo y abordar así el reto de la sostenibilidad.

En el caso de la provincia de Arauco, en Chile, el proyecto FOMIN de Desarrollo Económico

Territorial (DET) se ha articulado en torno del Consejo Público Privado que se creó para impulsar su instrumentación. En un territorio en el cual la limitada cultura colaborativa y el centralismo, entre otros factores, obstaculizaban la generación de espacios de diálogo para la construcción de una visión compartida, la acción de varios agentes catalizadores ha sido fundamental. Estos agentes han sido tanto de índole pública como privada. En primer lugar, se encuentra la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior del Gobierno de Chile (SUBDERE). En 2007, el gobierno decidió establecer una sede en la provincia, como parte de una experiencia piloto a nivel nacional para promover el desarrollo de actividades productivas, estimulando alianzas público-privadas. En 2009, como parte de esos esfuerzos, SUBDERE lideró la creación del Consejo Público Privado (CPP) y asumió su secretaría técnica.

El primer presidente del CPP también se perfila como uno de los agentes catalizadores. Se trata de un empresario local, con capacidades de liderazgo individual y altamente motivado para promover el progreso de la provincia. Fue elegido presidente de manera consensuada y trabajó activamente para sacar el proceso adelante.

Los otros dos agentes catalizadores identificados son la Corporación Industrial para el Desarrollo Regional del BioBío (CIDERE BioBío), la organización que gestiona el proyecto; y el FOMIN, que proveyó asistencia técnica al comienzo del proyecto y aportó fondos necesarios para financiar las actividades.

La acción de estos agentes fue vital para poner en valor el potencial del territorio y evitar que los actores locales se demoraran esperando estrategias de agentes supralocales (gobiernos, empresas, etc.). La fase inicial se caracterizó por el fuerte liderazgo de dichos actores. Sin embargo, una vez iniciado el proceso, la continua dependencia de esas mismas personas, instituciones y recursos afloró como una amenaza en relación con la continuidad del mecanismo, ya que espacios como el CPP de Arauco facilitan, pero no aseguran, un liderazgo compartido. Aunque aún no se pueda afirmar que se haya llegado a ello, un ejemplo que señalaría que están en la buena senda es la forma en que se ha afrontado una situación de complejidad en el territorio.

Como se ha comentado más arriba, los procesos de liderazgo compartido permiten abordar situaciones de complejidad. Esta situación no puede describirse en términos amplios, sino concretos. En el caso de Arauco, una de esas situaciones fue el bajo nivel del capital humano –jóvenes y adultos– en términos de competencias, empleabilidad y capacidad empresarial, así como la necesidad de preparar a la fuerza laboral para oportunidades existentes o nuevas (Dini, 2012). Esta situación es de complejidad porque afecta a varios actores (los trabajadores, las empresas, los centros de formación y la propia administración), que tienen que colaborar para solucionar el problema.

Los miembros del CPP definieron este desafío como una de sus principales líneas de trabajo, pero no todos estaban de acuerdo sobre cómo afrontarlo. De todos modos, reconocían que el CPP era un espacio en el cual podían definir acciones que facilitarían avanzar en este ámbito. El acuerdo entre todos los participantes sobre la importancia de este reto como uno de los aspectos clave a abordar por este Consejo y el diálogo y el debate mantenido en el seno del CPP permitieron dar los primeros pasos hacia un liderazgo compartido, que resultaron en acciones específicas. Entre éstas, se destacan la redefinición de la oferta educativa del centro de formación profesional provincial, una formación en DET en la cual participaron 58 personas; o la capacitación de empresarios y trabajadores en gestión básica y conocimiento técnico en rubros priorizados. Por tanto, éste puede considerarse como un ejemplo de la activación de un proceso colaborativo con el fin de responder a la complejidad.

→ 3. ¿Cómo avanzar los procesos de liderazgo compartido?

A continuación, reflexionaremos sobre cómo se consigue avanzar en estos procesos de liderazgo compartido. Este concepto se refiere al resultado de un mecanismo que debe de ser construido, pues no existe desde el principio. Además, como hemos ilustrado con el caso de Arauco, los procesos de DET a menudo requieren un liderazgo centrado en uno o unos pocos agentes, que empujen el proceso en sus fases iniciales. El liderazgo compartido requiere tiempo, no se puede imponer; y la simple adhesión de los actores no lo asegura. Por eso, no se trata de un diseño perfecto, sino de generar un sentimiento de pertenencia en los procesos territoriales que facilite que los actores se hagan responsables en los momentos críticos del proceso.

> Lección Clave

Para que el proceso avance, es importante generar un sentimiento de pertenencia que permita a los actores mostrar su involucramiento. La facilitación de un mecanismo colectivo para definir las reglas del juego, los procedimientos para la toma de decisiones y el rol de cada participante conforme se vayan definiendo los objetivos, estrategias y acciones, ayuda a avanzar en la generación de ese sentimiento de pertenencia.

Se trata de no depender de la acción de un único agente ni de un grupo reducido, tomando decisiones de forma compartida, en vez de hacerlo a través de mecanismos y estructuras jerárquicas. Un aspecto fundamental de este tipo de liderazgo es que los actores catalizadores deleguen y distribuyan su poder. Al mismo tiempo, el resto de los actores deberá asumir ese poder y esa responsabilidad para cumplir con los objetivos marcados. En suma, el liderazgo compartido enfatiza el aspecto colectivo de los procesos; e implica que los participantes puedan influir en las acciones del resto de organizaciones involucradas, sin tener autoridad en ellas.

Como subrayan Karlsen y Larrea (2012), la “receta” del liderazgo compartido emergerá y evolucionará en el propio proceso en el cual los actores están involucrados. De todos modos, la implicación no puede considerarse como algo espontáneo, sino como un mecanismo que se construye a través de la acción colectiva y la reflexión en base a esa acción. A continuación, y basándonos en el trabajo de Karlsen y Larrea, hacemos referencia a las capacidades –entendidas como habilidades para actuar en determinadas situaciones– que facilitan que emerjan mecanismos de liderazgo compartido. Concretamente, nos referiremos a tres tipos de capacidades:

- *Capacidad institucional*: habilidad para conectar actores en un proceso en red y crear un espacio compartido para la acción.
- *Capacidad de trabajar en red*: habilidad para reforzar la confianza, la dependencia mutua, la lealtad y la solidaridad entre los agentes implicados en la red.
- *Capacidad de socialización*: la habilidad para hacer que los miembros sientan la red como algo importante, lo que facilitará que trabajen en el logro de los objetivos.

Será la destreza para desarrollar estas capacidades la que posibilitará que los procesos de liderazgo compartido emerjan. La capacidad institucional y para trabajar en red pueden ser más o menos fáciles de desarrollar a través de la creación de espacios de colaboración, como el CPP de Arauco. En cambio, el desarrollo de capacidades de socialización supone ir más allá. La clave para el desarrollo de capacidades de socialización está en facilitar un mecanismo colectivo para definir las reglas del juego, los procedimientos para la toma de decisiones y el rol de cada participante conforme se vayan definiendo los objetivos, estrategias y acciones. Estos procesos deberán ser gestionados para explicitar el conflicto

de manera controlada y sin paralizar su marcha, destruir la confianza o llegar a un estancamiento por falta de habilidad para avanzar más allá de un consenso aparente (Karlsen y Larrea, 2012). Véase al respecto el capítulo sobre Gestión del conflicto.

Hay también otros aspectos que influyen en el tipo de liderazgo que se genera en un territorio, y que permiten ahondar en la cuestión de cómo se puede avanzar hacia un liderazgo compartido. Destacamos, entre ellos, la motivación de los actores, el rol de los gestores, la implicación de agentes políticos y la disponibilidad de recursos.

La motivación de los propios actores locales constituye un factor fundamental, no sólo para impulsar procesos de colaboración público-privada, sino también para avanzar en la construcción de un liderazgo compartido. El sentido de pertenencia clave para desarrollar la capacidad de socialización se alimenta de esa motivación y del hecho de que los propios actores se sientan como “agentes de cambio” y, por lo tanto, reconozcan su capacidad para actuar y transformar, junto al resto de actores, la situación.

El proceso de construcción de liderazgo compartido debe ser facilitado y, en este sentido, es necesario reflexionar sobre las personas o equipos encargados de gestionar los mecanismos de colaboración, ya que las capacidades de las personas o equipos que deben de facilitarlos pueden influir en el tipo de liderazgo que se genere por su intermedio (Estensoro, 2012).

Los facilitadores son personas u organizaciones que se encargan de asegurar la actividad y el desarrollo de las alianzas público-privadas y las consecuentes interacciones que tengan lugar en su seno. Estos facilitadores no cuentan con todo el conocimiento, y pueden parecer débiles (tienen que escuchar, ser pacientes, dedicar tiempo y estar abiertos para aceptar las propuestas); pero también pueden influir (Brugué et al., 2005).

Más allá de la capacidad de los facilitadores para la definición y ejecución de acciones que permitan avanzar en el ámbito del desarrollo económico, las capacidades para desarrollar mecanismos de liderazgo compartido facilitarán la generación de nuevos modos de relaciones (y como consecuencia, nuevos modos de gobernanza). Éstos serán críticos para la sostenibilidad y para aumentar el impacto de los procesos de liderazgo. Dependiendo de su conocimiento y capacidades, el mecanismo que faciliten priorizará uno u otro contenido y, en consecuencia, podrán generarse trayectorias diferentes.

Otro de los aspectos clave para generar procesos de liderazgo compartido está en la influencia política y el modo en que los agentes políticos se implican en ellos. Por un lado, los mecanismos de liderazgo pueden caer en situaciones de conflicto monopolizadas por agentes políticos que tengan intereses en ellas. Por otro lado, la falta de involucramiento de los agentes políticos disminuye el potencial de estos procesos para influir en la definición de políticas para el DET.

Asimismo, la disponibilidad de recursos estables también influye en el devenir que resulta en un liderazgo compartido. El nivel de dependencia de los recursos humanos, físicos y económicos pone en riesgo la autonomía de los mecanismos de liderazgo y, por lo tanto, puede afectar la actividad de forma significativa. En las fases iniciales, la dependencia puede ser mayor y necesaria para lanzar dicho mecanismo. Con el tiempo, sería preferible que el resto de los actores implicados pueda aportar recursos económicos.

▾ CASO DESTACADO

Dónde: Provincia de Arauco, Chile

Ilustra: Cómo avanzar hacia el liderazgo compartido

El relevo de la presidencia del CPP fue un momento crítico en el caso de Arauco. Por diversas razones, el primer presidente del CPP renunció a la presidencia, para continuar como un consejero más en la entidad. A pesar

de no haber ejercido su liderazgo de manera jerárquica, su papel como agente catalizador había generado una fuerte interacción entre su rol y el propio proceso, hasta el punto de que llegara a dudarse de la viabilidad de éste sin su conducción.

Sin embargo, los consejeros más activos mostraron su compromiso con el mecanismo y participaron activamente en la selección del nuevo presidente. Fueron momentos de muchos encuentros y reflexiones entre los agentes más implicados. En ese momento, estos agentes estaban mostrando su responsabilidad en el proceso. Del mismo modo, este ejemplo refleja cómo, más allá de la capacidad institucional y de trabajo en red, el CPP también había avanzado en el desarrollo de capacidades de socialización.

Encontramos otro indicio del mecanismo de liderazgo compartido emergente en este caso en la adaptación de la estructura de gobernanza diseñada inicialmente por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). Ésta asumió la secretaría técnica del CPP desde su inicio, y definió un número máximo de 22 consejeros: 11 del sector público y 11 del sector privado. Tras varios meses de reuniones del total de consejeros del CPP y de su comité ejecutivo, se vio que este esquema no era óptimo. El tamaño del CPP resultaba excesivo para buscar y compartir información, así como para priorizar las acciones que fueran objeto de subvención a través de los fondos del proyecto FOMIN. El reto de agilizar la estructura de gobernanza promovió una reflexión en el seno del CPP. Fue así como se crearon diferentes comisiones en función del ámbito (desarrollo económico, turismo, etc.), cada una con roles y responsabilidades redefinidos y con sus correspondientes participantes.

La reestructuración del CPP es una muestra de un proceso de toma de decisión colectiva para redefinir las reglas de juego y los roles de los participantes tendientes a generar nuevas líneas de acción. Además, cabe subrayar que la propia creación de diferentes comisiones fue resultado de un debate para priorizar los ámbitos en los cuales el CPP focalizaría su actividad. Dicha adaptación es un ejemplo de la capacidad para ajustar las estructuras al propio mecanismo de toma de decisiones y de construcción de visión compartida. Del mismo modo, es reflejo de un sentimiento de pertenencia que favorece la definición de nuevas estrategias y el reordenamiento de roles y responsabilidades. Asimismo, este ejemplo específico también muestra cómo el CPP ha avanzado en el desarrollo de las capacidades definidas anteriormente. La participación de los agentes implicados en este Consejo demuestra su capacidad institucional, mientras que los procesos para llegar a un consenso en torno de la reestructuración reflejan su capacidad de trabajar en red, a la vez que denotan avances en la capacidad de socialización.

En esas capacidades está la motivación de sus miembros. La identidad es un alimento que favorece dicha actitud. Véase, por ejemplo, la siguiente cita de uno de los Consejeros del CPP, que ilustra el sentido de pertenencia e identidad que caracteriza a muchos de sus miembros: "Nací en Lebu y, aunque no estudié aquí, volví... Mis hijos no viven en la provincia, pero es mi provincia; quiero vivir aquí, y sueño con que éste sea un territorio desarrollado... Si puedo hacer algo para eso, lo haré... Creo que siendo parte del CPP puedo contribuir al desarrollo de Arauco".

No es casualidad que dentro del CPP sean los actores locales los que mayormente muestran dicha actitud, a diferencia de aquellos actores que representan a instituciones regionales y que se trasladan a la provincia desde Concepción⁹ para participar en las reuniones del CPP.

Con respecto a los recursos humanos, volvemos a destacar el papel de los agentes facilitadores. En el caso de Arauco, son las personas de CIDERE BioBío quienes gestionan el proceso y se encargan de mantenerlo activo. Estas personas han de tener capacidades apropiadas al comienzo de la tarea, y esas capacidades pueden ser potenciadas en su transcurso. La sostenibilidad del mecanismo también requiere que se tenga en cuenta el importante papel que desempeñan estas personas, ya que la continuidad suele requerir profesionales que sigan dinamizándolo.

En cuanto al involucramiento de los agentes políticos, el alto porcentaje de participantes que cuentan con un “puesto de confianza” puede poner en duda la neutralidad del proceso en este caso. La figura del presidente es crítica en este sentido. Como indica uno de los consejeros, “el presidente debe de mantener una posición neutral”. Del mismo modo, la motivación de los agentes locales para trabajar dentro del CPP ha sido un mecanismo crítico para aumentar la “presión” en los agentes políticos y controlar mejor los juegos de poder que a menudo obstaculizan la construcción de un liderazgo compartido. De todos modos, cabe destacar que la baja participación de algunos miembros del CPP, que a menudo envían a sus representantes con baja capacidad de decisión, pone en peligro la habilidad de actuar de estos espacios.

Es también importante recordar que estos procesos requieren recursos tanto económicos como humanos. Desde el punto de vista económico, hay que anticiparse a situaciones del fin de una fuente de recursos como el del proyecto FOMIN. Esto tiene consecuencias para ambas partes (agentes externos e internos del territorio). Los agentes externos han de ser conscientes de que sentar las bases sólidas para estos mecanismos requiere un tiempo y una vinculación por su parte, que suele exceder los plazos con los que habitualmente trabajan. En cuanto a los internos, deben comprender que las tareas no pueden mantenerse únicamente con fondos externos.

Un verdadero liderazgo compartido requerirá que los agentes públicos y privados involucrados evalúen cómo pueden generar los recursos necesarios para que el proceso sea sostenible en el tiempo. En algunos casos, esto implicará que los agentes públicos se comprometan a financiar dichos mecanismos con su presupuesto. En otros, se puede conseguir con aportaciones de los agentes privados. En el caso de Arauco, a la hora de escribir el caso, este tema no estaba claro.

↘ CASO DESTACADO

Dónde: Valle del Urola Medio, País Vasco
Ilustra: Liderazgo compartido consolidado

Ezagutza Gunea (EG) es una de las redes locales pioneras en el País Vasco (España). Fue promovida por la agencia de desarrollo local de la comarca del Urola Medio con

el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la comarca, incrementando la competitividad de las empresas locales. Una de sus líneas de acción se centra en promover procesos de innovación organizativa, y en aprender de ellos. La red está compuesta por las dos

9. Concepción es la capital de la región del BioBío, a la cual pertenece la provincia de Arauco.

municipalidades que componen la comarca, la agencia de desarrollo local, todos los centros de formación comarcales (primaria, secundaria y formación profesional) y 19 empresas.

Todos estos actores están representados en el Consejo Gestor, que decide sobre los planes estratégicos, los planes anuales y el presupuesto de la red. Sin embargo, las iniciativas y proyectos específicos se desarrollan en grupos auto-organizados, de los cuales participan todos los miembros de la red.

El Consejo Gestor discute las propuestas de estos grupos de trabajo, y también promueve la creación de grupos nuevos, que respondan a nuevos retos que se hayan identificado. El liderazgo compartido entre los agentes que componen este Consejo Gestor es una de las claves que ha permitido que EG sea, en la actualidad, la red local con mayor trayectoria en comparación con el resto de redes locales en el País Vasco. Pero, ¿cómo se ha conseguido? Enumeraremos a continuación hitos que lo han facilitado.

- Afirmar la necesidad de definir un plan estratégico, más allá de proyectos puntuales. Esto es, identificar un reto compartido que responde a una situación de complejidad. En el caso de EG, esta situación es la necesidad de fomentar y gestionar el conocimiento que el territorio necesita para ser innovador. Durante el proceso, se ha ido evolucionando de una visión de innovación que respondía a la caracterización del manual de Oslo (innovación en producto, proceso, organizacional y de marketing) hacia una visión más amplia, que puede denominarse innovación social, y que es compartida por los distintos integrantes de la red.
- Tomar conciencia de la importancia de responsabilizarse para la consecución de los objetivos del plan estratégico, y hacer la correspondiente reflexión sobre cuál sería el rol de cada participante en la ejecución de dicho plan. Es decir, reconocer su rol como agentes de cambio. Esta toma de conciencia y participación en el mecanismo ha estado marcada por algunas decisiones con respecto al modo de gobernanza. Por ejemplo, la membresía formal con cuotas, o la ausencia de un estatuto legal propio, que se comentan en el capítulo Diseño de los Mecanismos de Gestión Público-Privada.
- Reconocer la necesidad de contar con recursos humanos con la capacitación necesaria para facilitar el proceso. EG cuenta con personal a tiempo completo para las labores de facilitación, lo que ha contribuido a reducir la carga de trabajo de las labores administrativas de sus miembros, y a hacer el mecanismo más participativo.
- Definir una estructura con la que todos los participantes se sintieran cómodos, y romper con un diseño jerárquico dominado por políticos y representantes públicos, como la agencia de desarrollo local. EG cuenta con un Consejo Gestor; pero los grupos de trabajo están auto-organizados, y tienen poder de decisión sobre los temas más directos que los afectan. Además, varios miembros de la misma organización (gerentes generales, jefes de recursos humanos, etc.) participan en distintos grupos, lo que ayuda a la capilaridad dentro de sus organizaciones.

Todo esto no se ha generado sin ausencia de conflicto. Las posibilidades de avanzar en un proceso de liderazgo compartido están directamente ligadas con la capacidad de gestionar el conflicto. Por este motivo, el capítulo correspondiente al capítulo de Gestión del Conflicto profundiza en este caso del País Vasco.

▾ CASO DESTACADO

Dónde: Región VI, Guatemala

Ilustra: Estrategias para crear liderazgo compartido entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil

Frente a las dificultades que a menudo encuentran los Grupos Gestores (GG) para trabajar con los alcaldes y representantes de los gobiernos locales, la ONG suiza Helvetas ha tenido gran éxito colaborando con gobiernos locales de Guatemala, y en particular en Totonicapán y Quetzaltenango

en la Región VI. Este caso analiza las estrategias que esta organización ha utilizado para asociarse al gobierno local e impulsar iniciativas colaborativas efectivas.

Helvetas ha colaborado con la municipalidad de Totonicapán por más de 10 años. La pregunta es ¿por qué prefiere el gobierno local trabajar con Helvetas antes que con los miembros de los GG? Refiriéndose a esta relación, un representante de la municipalidad de Totonicapán dijo que la municipalidad está abierta a colaborar con otras organizaciones cuando éstas pueden ofrecer “cosas tangibles” a la población. Otro funcionario local reconoce que la municipalidad suele preferir proyectos tangibles (por ejemplo, entregando fertilizantes, construyendo una carretera, etc.) dado que este tipo de proyectos son más visibles para la población y aumentan sus chances de ser reelectos. Según este funcionario, cuando los GG invitan a representantes del gobierno local a participar en nuevas iniciativas, estos grupos no consiguen expresar de manera clara los beneficios tangibles que podría lograr la municipalidad.

Entre las cosas que los GG han hecho bien según los representantes de la municipalidad de Totonicapán se encuentra la “Feria Multisectorial de Totonicapán”, que atrajo a mucha gente de distintas regiones de Guatemala. No obstante, la municipalidad no quedó satisfecha con la forma en que los GG manejaron los aspectos financieros del evento. El gobierno local sintió que, a pesar de haber aportado el espacio físico y muchos recursos, no tuvo participación en la forma en que se manejaron los fondos y el propio evento. Como resultado, la municipalidad de Totonicapán cambió la metodología para la organización de este tipo de eventos y ferias de modo de tener más control sobre esas variables en el futuro. Este ejemplo pone de manifiesto la importancia de asegurar que la municipalidad encabece el proceso en las etapas iniciales para asegurar la participación y compromiso de los alcaldes y gobiernos locales.

Otros representantes de la comunidad internacional y del sector de las ONG de Guatemala señalaron que uno de los principales desafíos de los GG al momento de crear una colaboración duradera con la municipalidad es que estos Grupos no logran ver a la municipalidad como un socio. Según una representante del sector no gubernamental, para trabajar junto al gobierno local es importante que los GG le puedan mostrar cómo las iniciativas beneficiarán tanto al gobierno como a la municipalidad y presentar los proyectos en términos de oportunidades. No obstante, tal como lo señaló un miembro de los GG de San Marcos, los alcaldes “quieren ser los protagonistas principales... y encabezar todo, o de lo contrario lo verán como a un opositor político”.

Este análisis revela que comprometer al gobierno local en alianzas público-privadas significa comprometerse también con las realidades y dinámicas de la política local. Hay varios elementos que los GG y la ONG Helvetas ponen de manifiesto. En primer lugar, los alcaldes tienden a apoyar

las iniciativas que ofrecen resultados tangibles por los que la población pueda dar crédito a su administración. Debido a esto, ellos – y por tanto otros funcionarios del gobierno local– suelen ver con suspicacia las iniciativas manejadas por los GG, en particular cuando éstos reclaman crédito por los resultados. En muchos casos, los alcaldes ven a los líderes de los GG como potencial competencia política dado que algunos de sus miembros se han presentado en elecciones en el pasado. En este contexto, si los GG quieren participar en MGPP con el gobierno para promover el DET, hay tres importantes estrategias que deberían considerar: i) comunicar efectivamente los resultados tangibles que el proyecto o colaboración puede ofrecer al gobierno local; ii) incluir a representantes del gobierno local en posiciones de liderazgo en las etapas tempranas del proyecto; y iii) estar dispuestos a entregar algunos trofeos políticos a los alcaldes en lugar de intentar competir con ellos por el reconocimiento.

Preguntas Ilustrativas para la Reflexión

- ¿Qué tipo de liderazgo hemos construido en nuestro proceso?
- ¿Qué ejemplos de complejidad para el DET conocemos o estamos viviendo en nuestro proceso?
- ¿Hemos desarrollado capacidades de socialización? ¿Recordamos momentos en los cuales los participantes hayan mostrado su compromiso con el proceso?
- ¿Contamos con la motivación de los agentes locales?
- ¿Cuáles son las capacidades de los facilitadores de nuestro proceso?
- ¿Cómo se involucran los políticos en nuestro proceso?
- ¿Disponemos de recursos estables para nuestro proceso?

→ Bibliografía

Brugué, Q., Gomà, R. y Subirats, J. "Gobernar Ciudades y Territorios en la Sociedad de las Redes". Revista del CLAD Reforma y Democracia 32 (Caracas, Venezuela, 2005).

Dini, M. . Informe Final de Evaluación Intermedia del Proyecto de DET en Arauco. (2012)

Estensoro, M. "Local Networks and Socially Innovative Territories. The case of the Basque Region and Goierri County." Tesis Doctoral (Universidad del País Vasco, Bilbao, España, 2012).

Haga, T. Orchestration of Networking Processes. Tesis doctoral (Universidad de Ciencia y Tecnología de Noruega, Noruega, 2007).

Karlsen J. "Regional Complexity and the Need for Engaged Governance." *Ekonomiaz* 74, 2-10 (2010): 90-111.

Karlsen, J. y Larrea, M. "Emergence of Shared Leadership in Situations of Conflict – Mission Impossible? Long Term Experiences from a Local Network in the Basque Country." En Sotarauta, M., Horlings, I. y Liddle, J. (Eds.) *Leadership and Change in Sustainable Regional Development*. (Routledge, 2012).

Lane, C. "Organizational Learning in Supplier Networks." En M. Dierkes, A. B. Antal, J. Child y I. Nonaka (Eds.) *Handbook of Organizational Learning & Knowledge*. (New York, Oxford University Press, 2001).



→ 5: GESTIÓN DEL CONFLICTO

MIREN ESTENSORO Y SUSANA FRANCO

→ 1. ¿Cómo afecta la capacidad de gestionar conflictos a la sostenibilidad de los Mecanismos de Gestión Público-Privada (MGPP)? ¿Cómo podemos gestionar los conflictos?

Las alianzas público-privadas son, por naturaleza, espacios donde se encuentran agentes con distintas posiciones, intereses y puntos de vista. El asunto central que trataremos en este capítulo es que la falta de capacidades para gestionar los conflictos obstaculiza el involucramiento de los participantes y por tanto, pone en peligro la sostenibilidad de estos procesos.

> Lección Clave

Las alianzas público-privadas son, por naturaleza, espacios donde se encuentran agentes con distintas posiciones, intereses y puntos de vista. La falta de capacidades para gestionar los conflictos obstaculiza la sostenibilidad de estos procesos.

Tal y como destacan Karlsen y Larrea (2012), cabe subrayar que el consenso tampoco es siempre sinónimo de una buena situación. El consenso es necesario para la creación de objetivos, ideas o acciones compartidas; pero también puede tener un efecto negativo, al ser un obstáculo para innovar. Desde esta óptica, los participantes no ven la necesidad de cambiar, o los agentes con más poder no quieren cambiar. Como contrapartida, el conflicto puede usarse para demostrar que hay una diversidad de valores, problemas y soluciones; y que se trata de un proceso democrático en el cual las diferentes voces pueden hablar. Por tanto, el conflicto no es per se una situación negativa. La clave está en saber gestionarlo para facilitar el cambio basándose en el consenso.

El primer paso para la gestión del conflicto corresponde a la explicitación de las diferentes posiciones: la explicitación del conflicto. No se trata de algo sencillo, ya que más allá de que existan diferentes posiciones, el hacer explícito un conflicto requiere un cierto nivel de compromiso y confianza. Una vez más, tal y como hemos apuntado en el capítulo sobre Liderazgo, los participantes deben sentir que el Mecanismo de Gestión Público-Privada (MGPP) es también su proyecto. A menudo, los agentes que promueven estos MGPP (los agentes catalizadores que describimos en el capítulo de Liderazgo) sienten que la iniciativa es suya. Del mismo modo, se dan casos en los cuales la participación del resto de agentes se debe a su interés por mantener una buena relación con los agentes promotores. En una situación así, los participantes no quieren 'arriesgarse' y comprometer ese vínculo. En cambio, si sienten que el proyecto o la iniciativa es también suya, su interés por explicitar las diferencias con el resto de los participantes es mayor. Sin ese compromiso, los participantes evitarán compartir sus visiones conflictivas, ya que podrían generar situaciones de tensión.

Por tanto, el primer condicionante tiene que ver con facilitar que los participantes tengan interés por el proceso y no se paralizen a la hora de explicitar sus visiones, opiniones o ideas. De todos modos, es crítico que el conflicto se explicita de forma controlada, sin paralizar el proceso ni romper las relaciones, ni tampoco llegar a una situación de estancamiento (Karlsen y Larrea, 2012). El consenso no significa que todos los participantes estén de acuerdo, pero sí es preciso que exista un acuerdo lo suficientemente grande como para poner en marcha acciones que faciliten el cambio.

El mecanismo para transitar hacia el consenso en base a la explicitación del conflicto es básicamente un proceso de diálogo sobre las diferencias. Éste, a su vez, estará condicionado por el modo de gobernanza definido en el MGPP. Al mismo tiempo, tal y como se muestra en el caso analizado en este capítulo, el modo de gobernanza va definiéndose en base a continuos ciclos de toma de decisiones, que pueden resultar de situaciones de conflicto y posterior consenso. La capacidad para el diálogo es un elemento central para que un ciclo de resolución de conflictos se relacione con el próximo, y así se facilite la sostenibilidad de los procesos.

Los modos de gobernanza que emergen de la resolución de conflictos son resultado de la negociación y el control de los juegos de poder y de intereses contradictorios. Las estructuras que acuerden los participantes pueden ser mejorables e incluso complejas en comparación con aquellas diseñadas en el papel; pero, probablemente, son también el único modo de llegar a un consenso para la acción.

→ 2. ¿Cuáles son los tipos de conflictos de los MGPP?

En esta sección se hace referencia a los diferentes tipos de conflicto que pueden generarse en el seno de los MGPP y que influyen en su sostenibilidad. No se trata de mostrar todos los posibles tipos de conflicto, sino de destacar algunos como ejemplos que permitan una reflexión más profunda.

Conflicto entre jerarquía y red

Los gobiernos que quieren promover procesos de DET articulan a menudo alianzas para poder diseñar políticas desde una perspectiva sistémica. La costumbre de definir políticas a partir de estructuras jerárquicas hace que esas intenciones sean a menudo complicadas. Cuando esto ocurre, estamos ante un potencial escenario de conflicto. Karlsen y Larrea (2012) se refieren a éste como un conflicto entre la jerarquía y la red. Generalizando y simplificando, los agentes políticos que están acostumbrados a definir sus estrategias mediante estructuras jerárquicas a menudo abren mecanismos de participación en términos consultivos, y se resisten a transferir el poder para la toma de decisiones. Del mismo modo, los agentes participantes no cuentan con el hábito de participar en los procesos de definición de políticas e influir en la toma de decisiones.

> Lección Clave

Existen diferentes tipos de conflicto, pero todos requerirán un proceso de diálogo, tanto para su explicitación como para llegar a un consenso. El consenso no significa que todos los participantes lleguen a ponerse de acuerdo, pero sí que exista un grado de acuerdo lo suficientemente grande como para poner en marcha acciones que faciliten el cambio.

De todos modos, cabe destacar que las estructuras jerárquicas no siempre están en el sector público. Las empresas o agentes privados también pueden replicar dinámicas y modos de hacer jerárquicos dentro de los MGPP. Del mismo modo, el hecho de generar una red no significa que no existan asimetrías de poder. Una red generalmente tiene nodos que concentran más influencia, información, etc., que pueden

generar conflictos con otros actores en su interior. Todos los MGPP son diferentes y por tanto, los roles de cada agente participante también son diferentes. La tensión entre jerarquía y red es muy habitual.

Conflicto ligado a la definición de roles

La transición entre las intenciones recogidas en los documentos para iniciar las alianzas y las rutinas en su seno es compleja, toma tiempo y no involucra un único paso. Este mecanismo de cambio requiere una continua redefinición de la gobernanza y por lo tanto, una continua reinención de la alianza, por lo que debemos pensar en la gobernanza como un proceso y no como un resultado. El conflicto entre los participantes ofrece, así, un gran potencial para facilitar el cambio. Este potencial podrá manifestarse si existen las capacidades para gestionar el conflicto y permitir que se tomen decisiones consensuadas que permitan la transformación. La transformación de los modos de gobernanza que se base en estos ciclos de 'conflicto-consenso' aumentará el sentimiento de pertenencia de los participantes. Si el modo de gobernanza está definido en base a los cambios consensuados por los participantes, éstos sentirán que el MGPP es también fruto de su trabajo y, en consecuencia, mostrarán mayor interés por conseguir los objetivos establecidos. Por lo tanto, la participación en la toma de decisiones se presenta como un factor crítico.

Uno de los ámbitos clave en el cual encontramos un espacio de potencial conflicto es en la definición de roles y las responsabilidades relacionadas con cada uno de ellos. En función de cuál sea el rol de cada participante, su posición en los procesos de toma de decisiones será diferente. Por tanto, los mecanismos de definición de roles pueden ser claves no sólo por entrañar frecuentemente un conflicto potencial, sino también porque determinan los mecanismos que marcarán la continua transformación que caracteriza a la gobernanza.

Conflicto con organismos análogos en el territorio

Los conflictos derivados de la falta de coordinación con el resto de las redes en el mismo territorio aparecen a menudo. Esta falta de coordinación puede estar relacionada con la falta de relación entre las instituciones que promueven las APP y que componen la densidad institucional de un territorio. Ferraro y Costamagna (2000) subrayan la importancia de la coordinación entre instituciones que promueven procesos DET en el territorio. Un comportamiento institucional basado en la articulación y la detección de sinergias disminuye la incertidumbre y facilita que el 'contexto institucional' apoye el DET en vez de obstaculizarlo. La coordinación dependerá del diálogo continuo entre las instituciones; y, en consecuencia, se basará una vez más en un esfuerzo continuo para llegar a consensos con mecanismos análogos, evitando así situaciones de superposición.

Dichos procesos de coordinación apoyarán la definición de modelos y prácticas de gobernanza lo suficientemente simples como para reducir la complejidad del territorio, pero sin dejar de ser congruentes con los mecanismos reales y objetivos definidos (Jessop, 1998).

↘ CASO DESTACADO

Dónde: Valle del Urola Medio, País Vasco

Ilustra: Una perspectiva dinámica sobre la sostenibilidad en base al conflicto y el posterior logro del consenso

Ezagutza Gunea (EG) es un MGPP que se formó en la comarca del Urola Medio, en el País Vasco. Su trayectoria, de más de diez años, hace de ella un caso que ayuda a entender estos procesos desde una perspectiva de largo plazo.

EG fue promovida por la agencia de desarrollo local en 2002; y está compuesta por las dos municipalidades que forman la comarca, todos los centros de formación comarcales (primaria, secundaria y formación profesional), 19 empresas y la agencia. La sostenibilidad de este proceso se basa en su capacidad para gestionar los diferentes conflictos que se han generado en su seno y llegar a consensos para la acción. En el análisis que se presenta a continuación, identificamos los tres tipos de conflictos descritos en la sección anterior.

El primer ejemplo de conflicto vivido en el seno de este MGPP es del tipo de los que se producen entre jerarquía y red. Desde sus inicios, EG se integró formalmente en la estructura jerárquica de la agencia. El director de la agencia fue nombrado director de EG, y esto supuso una situación difícil para el resto de participantes, especialmente para las empresas, las cuales no conseguían articular su posición en el MGPP durante los tres primeros años de su recorrido. Durante este período, las reuniones tenían lugar en las oficinas de la agencia y el personal de la red estaba contratado por la agencia, lo que reforzaba el sentimiento de que el proceso “pertenece” mayoritariamente a la agencia y a los gobiernos locales que la promovían. Debemos recordar que las agencias de desarrollo local en el País Vasco dependen de los ayuntamientos; y que son los agentes políticos de estos gobiernos locales quienes componen los Consejos de Administración de las agencias.

La estructura organizativa de EG contribuía a reforzar este conflicto entre jerarquía y redes. Aunque las iniciativas y proyectos específicos se desarrollaran en grupos auto-organizados, en los cuales participaban todos los miembros de la red, existía un Consejo Gestor, que decidía sobre los planes estratégicos, los planes anuales y el presupuesto de la red. El Consejo Gestor discutía las propuestas de estos grupos de trabajo, y también promovía la creación de nuevos grupos, que respondieran a nuevos retos que se hubieran identificado.

Entre 2002 y 2005, el funcionamiento del Consejo Gestor dejó en evidencia la falta de independencia con la actividad de la agencia. El director de la agencia era quien mediaba entre el Consejo Gestor, los grupos auto-organizados y el personal de EG; y ejercía, por tanto, una posición jerárquica con el personal. Esto demuestra que, en las fases iniciales, estaba claro quién invitaba y quién estaba invitado: las empresas sentían que habían sido invitadas a participar en el proyecto de la agencia.

El personal de EG percibió, ante esta situación, el riesgo de que el Consejo Gestor quedara como un consejo consultivo para la agencia y los gobiernos locales. Debido a las dificultades para tratar el tema en las reuniones del Consejo Gestor, estas reflexiones tuvieron lugar en los encuentros entre el personal y las empresas, celebrados con el fin de ejecutar las acciones definidas en el Consejo Gestor. Como resultado de este proceso de reflexión, uno de los representantes de una empresa participante propuso un nuevo organigrama, en el cual se proponía crear la figura del coordinador, quien tendría un rol de facilitador y complementaría el rol más jerárquico del director. Además, el personal y el coordinador tendrían una relación directa con los miembros del Consejo Gestor, con el fin de definir propuestas y tomar decisiones. Esta estructura más horizontal fue aceptada por todos los miembros del Consejo Gestor.

Este ejemplo de resolución de conflicto fue fruto del diálogo y el rol ejercido por el personal para explicitar el desacuerdo. El hecho de que el personal fuera contratado exclusivamente para EG facilitó que su perspectiva no fuera parcial, ni relacionada solamente con uno de los organismos participantes. El personal trabajaba con una visión sistémica; y dicha visión facilitó la reflexión que resultó crítica para empoderar a los participantes.

De ahí que quepa destacar que, aunque el resultado más evidente está en el consenso logrado en torno de la definición de un nuevo organigrama, esta etapa también supuso el empoderamiento de las empresas y los centros de formación. Otro dato fundamental en este ejemplo es el rol ejercido por el presidente del Consejo Gestor, representante de una empresa. Fue él quien propuso el nuevo organigrama al consejo; y, debido a que esa propuesta consistía en distribuir el poder, queda demostrada la importancia de ejercer un liderazgo personal también en los contextos en los cuales la visión sistémica es central.

El caso de EG muestra como el conflicto que facilitó el cambio de organigrama en 2005 aumentó el sentimiento de pertenencia de los participantes. Identificamos, por tanto, un consenso relacionado con la definición de roles en el seno del MGPP que, a su vez, es resultado de un proceso de gestión de un conflicto. Conforme al nuevo organigrama, cada uno de los miembros del Consejo Gestor asumió el liderazgo de uno o de una serie de proyectos promovidos en la red. Al comienzo, mostraron su reticencia, basándose en la falta de tiempo, conocimiento o capacidades. Ante esta situación, el personal propuso asumir la parte más operativa de la ejecución de los proyectos, y contar con el asesoramiento y orientación de los miembros del Consejo Gestor en las decisiones más relevantes que hubiera que tomar. Esta propuesta fue discutida y finalmente consensuada, lo que supuso dar un paso muy importante en la consolidación del nuevo modo de gobernanza que se estaba gestando en el MGPP. Hasta ese momento, dichas decisiones relevantes eran tomadas por el director de la agencia y EG.

El reparto de responsabilidades relacionado con la instrumentación de los proyectos supuso un cambio radical en las reuniones del Consejo Gestor. Antes de este cambio, los que hablaban eran el director de la agencia y el personal de EG, en tanto que el resto de los participantes (empresas y centros de formación) sobre todo escuchaban. En cambio, en esta nueva etapa, los que más hablaban eran las empresas, los ayuntamientos y los centros de formación. El personal trabajaba en cada proyecto con cada responsable y, de este modo, tenía un rol crítico en la instrumentación de proyectos. De todas formas, cada responsable era el encargado de presentar y fundamentar el proyecto frente al resto de los miembros del Consejo Gestor.

Se trata de un gesto que puede parecer simple, pero que refleja la igualdad de los participantes en EG. Además, este cambio implicó que desapareciera la sensación de las empresas sobre su posición de ‘invitados’ en el proyecto de la agencia. El sentimiento de pertenencia de los miembros aumentó considerablemente, e incluso se sentían orgullosos de los proyectos de los cuales eran responsables. Los debates eran más frecuentes, y las decisiones y propuestas más debatidas. El Consejo estaba más “vivo”.

Este segundo ejemplo demuestra que, más allá de la membresía formal de los participantes –que no deja de ser un factor clave¹⁰. un mecanismo de gobernanza basado en la toma de decisiones compartidas aumenta el sentimiento de pertenencia de los participantes¹¹. El proceso de definición de los roles dentro de EG se caracteriza por la suma de decisiones compartidas, lo que ha contribuido considerablemente a la capacidad de hacer sostenible el MGPP.

10. Los aspectos relacionados con la membresía se analizan en el capítulo sobre Organización Institucional de los MGPP.

11. La membresía formal es una de las diferencias de esta red con otras redes del País Vasco. Los dos ayuntamientos y la agencia son miembros de esta red; y los ayuntamientos tienen el compromiso de contribuir, a través de los presupuestos de la agencia, a abordar los costos estructurales de ésta (sobre todo, el salario del personal). Los centros de formación que son miembros de la red no aportan recursos económicos, dado que se considera que en el seno de EG están trabajando para obtener los objetivos de empresas y fines públicos. Todas las empresas participantes firman un acuerdo por el cual aceptan secundar los principios para la toma de decisiones definidas por el Consejo Gestor y pagar una cuota anual.

En 2007, y como resultado de un proyecto de investigación que trataba sobre cómo promover la innovación desde EG, salió a relucir la necesidad de apoyar la innovación tecnológica de las empresas participantes en la red. La idea de crear una nueva estructura ligada a EG para ofrecer servicios a las empresas y apoyar así la innovación tecnológica se consolidó entre los alcaldes y el personal de EG. El personal comenzó a analizar la propuesta con el resto de participantes en la red. La gobernanza en EG requería que cada miembro, especialmente las empresas, conociera la propuesta y tuviera la oportunidad de contribuir a su desarrollo. Comparado con el esquema de estructuras jerárquicas, esto toma más tiempo. Se consiguió un consenso inicial, pero los alcaldes no estaban acostumbrados a esta manera de trabajar y, debido a sus agendas políticas, procedieron a la creación de una nueva estructura paralela, que podía cumplir ese rol: Loiola Berrikuntza Fundazioa (LBF).

De este modo, antes de llegar a la situación de consenso, los agentes políticos decidieron asignar el proyecto a la estructura jerárquica de la agencia. El modelo de gobernanza de EG se consideró demasiado lento como para llevar a la acción este proyecto. Algunas empresas de la red opinaron que la decisión no resolvía el problema, dado que la nueva estructura se superpondría con EG. Pero la decisión estaba tomada y, en consecuencia, la reflexión del Consejo Gestor de EG no era sobre cómo crear dicha estructura en su seno, sino sobre cómo coordinarla con las ya existentes.

Encontramos aquí el tercer tipo de conflicto que describíamos anteriormente. En este sentido, el caso de EG muestra un ejemplo de falta de coordinación (y en consecuencia, de falta de modelos simples de gobernanza), lo que deviene de un conflicto no gestionado, que, en el momento de describir el caso, estaba en una nueva fase de resolución.

El reto de la coordinación activó una nueva reflexión en EG a partir del 2010. El objetivo de promover la innovación en las empresas obligaba a actuar para coordinarse con LBF. Hasta comienzos de 2010, ambas estructuras actuaron en paralelo; pero la presión para la coordinación aumentó considerablemente. Por un lado, las empresas manifestaban la necesidad de contar con una única estructura. Por otro lado, también el personal de EG sentía mayor presión exterior cada vez que debía explicar su proyecto a cualquier agente externo. Muchos de ellos preguntaban por qué razón había dos estructuras con agentes y objetivos tan similares en un territorio tan pequeño.

En el seno de EG, este problema supuso un profundo ejercicio para definir cuál es su rol en la comarca, a fin de definir una clara posición en relación con el resto de iniciativas, en especial con LBF. El personal de EG argumentó que el reto principal estaba en integrar ambos organismos, preservando la gobernanza de red para EG. LBF respondía a una estructura jerárquica que había marcado el inicio de EG; y se había demostrado que obstaculizaba la implicación de los participantes más allá de sus promotores. Esto impulsó que se desarrollara un discurso explícito sobre las ventajas de una gobernanza en red en los MGPP.

El personal de ambos organismos mantuvo un contacto continuo para coordinar sus actividades y dialogar, lo que facilitó el consenso. Los alcaldes, la agencia y las empresas se sumaron a este diálogo y fueron consensuando una propuesta para la integración. EG continuaría dependiendo de la agencia, pero el personal se localizaría en las oficinas de LBF y bajo la dirección operativa de su directora. Se mantendría el modo de gobernanza de EG y, por consiguiente, el Consejo Gestor mantendría el mismo rol. La estructura resultante (Loiola Berrikuntza, LB) combinaría así, dos modos de gobernanza en un único organismo. Los procesos de aprendizaje de largo plazo que

pretendían cambiar actitudes y comportamientos y que requerían mecanismos participativos serían facilitados por EG. En cambio, la necesidad de materializar esos procesos de aprendizaje en proyectos específicos resaltaba el valor de una estructura jerárquica y directa, que permitiría obtener resultados a corto y medio plazo.

Este ejercicio de integración abrió un nuevo reto en el ámbito de la coordinación en la comarca. Después de un cambio político en los gobiernos locales en 2012, los agentes políticos plantearon la complejidad estructural de tener la agencia por un lado y a LB por otro. Este nuevo debate evidencia una vez más el dinamismo de los procesos de gobernanza.

Preguntas Ilustrativas para la Reflexión

- ¿Qué ejemplos de conflicto hemos experimentado en nuestro proceso? ¿Qué tipo de conflicto son?
- ¿Puede haber conflictos que no se han explicitado? ¿Qué podemos hacer para explicitarlos y gestionarlos?
- ¿Cuáles han sido las razones que han impedido la sostenibilidad de los procesos que hemos conocido? ¿La falta de capacidades para gestionar el conflicto ha sido una de ellas?
- ¿Existe en nuestro proceso el conflicto entre jerarquía y red?
- ¿Los roles de los participantes se han definido a partir del consenso?
- ¿Estamos ante una falta de coordinación con otras alianzas público-privadas u organismos análogos en el territorio?

→ Bibliografía

- Ferraro, C. y Costamagna, P. "Entorno Institucional y Desarrollo Productivo Local. La Importancia del Ambiente y las Instituciones para el Desarrollo Empresarial. El Caso de Rafaela." Working paper for CEPAL. (Buenos Aires, 2000).
- Jessop, B. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development." *International Social Science Journal*, 155 (1998): 29-45.
- Karlsen, J. y Larrea, M. "Emergence of Shared Leadership in Situations of Conflict – Mission Impossible? Long Term Experiences from a Local Network in the Basque Country." En Sotarauta, M., Horlings, I. y Liddle, J. (Eds.) *Leadership and Change in Sustainable Regional Development*. (Routledge, 2012).



→ 6: PROCESOS DE APRENDIZAJE

MIREN ESTENSORO, SUSANA FRANCO Y SERGIO MONTERO

→ 1. ¿Por qué son importantes los procesos de aprendizaje para los procesos de gobernanza y el desarrollo económico territorial?

En las últimas décadas, la literatura académica se ha interesado cada vez más por el rol que juegan los procesos de aprendizaje en el desarrollo económico (Nelson y Winter, 1982; Lundvall y Johnson, 1994; Amin, 1999). Esta nueva dirección viene motivada por un giro paralelo en la literatura sobre innovación y cambio tecnológico (Nonaka, 1995; Nonaka y Takeuchi, 1995).

En los últimos años, en efecto, esta literatura ha puesto mayor énfasis en la necesidad de entender la productividad y la competitividad no sólo en términos de la capacidad de una empresa de minimizar costos y maximizar beneficios, sino también como algo derivado de las rutinas y mecanismos usados en las operaciones productivas, comerciales y de gestión del día a día.

> Lección Clave

A través de procesos de aprendizaje colectivo, los territorios pueden no sólo adaptarse a las nuevas demandas productivas o tecnológicas, sino también crear nuevas instituciones y colaboraciones público-privadas que permitan fomentar las capacidades locales y el desarrollo económico territorial.

En otras palabras, las empresas que sobreviven en el tiempo no son necesariamente aquéllas con mejor ratio de beneficio/costos, sino las que logran adaptarse y sobrevivir a cambios en la demanda o en los modos de producción, ya sea por la aparición de nuevas tecnologías, de nuevos materiales, de nuevos procesos, etc. Cuando las rutinas de operación de una empresa no son suficientes para enfrentarse a nuevos problemas, deben ser cambiadas a través de mecanismos de aprendizaje que, necesariamente, estarán influenciados –aunque no totalmente determinados– por los procesos que la empresa y sus trabajadores hayan experimentado y aprendido con anterioridad (lo que en la terminología anglosajona se conoce como *path-dependency*).

Más recientemente, numerosos autores han abogado por pensar en estos mecanismos de aprendizaje no sólo a nivel de la empresa individual, sino también entre los diferentes actores – empresas, organizaciones, asociaciones, individuos, etc. – que forman parte de una ciudad o región. A estos procesos territoriales también se los conoce como procesos de aprendizaje colectivo o *collective learning*. Mediante éstos, los territorios pueden no sólo adaptarse a nuevas demandas productivas o tecnológicas, sino también crear

nuevas instituciones y colaboraciones público-privadas que permitan fomentar las capacidades locales y el desarrollo económico territorial (Helmsing, 2001; Camagni, 1991).

En este documento nos referiremos a los casos de diversas regiones –Cuenca del Lurín (Perú), Provincia de Arauco (Chile) y Valle del Urola Medio, País Vasco (España)– para ilustrar cómo los mecanismos de aprendizaje colectivo en el territorio pueden favorecer la colaboración entre actores públicos y privados y, eventualmente, fomentar el desarrollo económico local y regional.

El documento se organiza alrededor de tres preguntas clave: i) ¿Qué tipos de conocimiento y mecanismos de aprendizaje pueden fortalecer la colaboración público-privada y el desarrollo económico territorial?; ii) ¿Dónde se producen estos procesos de aprendizaje territorial y cuáles son los principales problemas y desafíos que enfrentan?; y iii) ¿Cómo asegurarse de que los procesos de aprendizaje contribuyan a la sostenibilidad de la colaboración público-privada y al desarrollo económico territorial?

→ 2. ¿Qué tipos de conocimientos y procesos de aprendizaje pueden fortalecer la colaboración público-privada y el desarrollo económico territorial?

En la literatura del desarrollo económico se ha distinguido tradicionalmente entre dos tipos de conocimiento: explícito y tácito (Polanyi, 1958; Nelson y Winter, 1982; Lundvall y Johnson, 1994). El conocimiento explícito es aquel que puede transferirse de manera oral y/o escrita y, por lo tanto, adquirirse a través de manuales, cursos, guías, etc. El conocimiento tácito, sin embargo, sólo puede ser adquirido a través de la observación de y la experiencia en una actividad; por ejemplo, en una relación de mentor-aprendiz, o en una en la que se observa y experimenta una actividad en la práctica (por ejemplo, cómo montar en bicicleta o aprender un idioma).

Debido a la importancia de la experiencia práctica y personal para adquirir conocimiento tácito, los procesos de aprendizaje relacionados con este tipo de conocimiento se centran más en la colaboración e intercambio entre redes de iguales (también llamados de par-a-par); por ejemplo, entre

> Lección Clave

El conocimiento explícito es aquel que puede transferirse de manera oral y/o escrita y, por tanto, aprenderse a través de manuales, cursos, guías, etc. Por contraste, el conocimiento tácito sólo puede ser adquirido a través de la observación y la experiencia, por ejemplo en una relación de mentor-aprendiz.

empresas con productos parecidos, campesinos con necesidades similares o funcionarios públicos con desafíos comparables. Para que el conocimiento tácito fluya de manera efectiva entre dos o más personas, es importante también que se comparta un contexto social similar: valores, lenguaje, cultura, visión del mundo, etc. (Gertler 2003).

Otra manera de analizar los diversos tipos de conocimiento implicados en los procesos de aprendizaje es la distinción que hacen Lundvall y Johnson (1994) entre:

- *know-what* o conocimiento sobre hechos y datos específicos;
- *know-why*, sobre principios científicos y relaciones causales;
- *know-how*, sobre habilidades: no sólo sobre cómo producir bienes y servicios, sino también sobre cómo comercializarlos; y
- *know-who* o conocimiento sobre la identidad de actores y redes sociales.

La transferencia del *know-what* y el *know-why* puede realizarse a través de técnicos y expertos en base

a material escrito y codificado. Pero el *know-how* y *know-who* es transmitido de manera tácita, y depende más del contexto local, de la observación e imitación y de la práctica en el día a día. Estudios recientes sobre innovación han demostrado que, a pesar de que las empresas y organizaciones suelen basar sus procesos de aprendizaje en el intercambio de uno de estos dos tipos de conocimiento, es precisamente a través de la combinación de ambos –explícito y tácito– que se logran mecanismos de aprendizaje efectivos (Jensen et al. 2007), y se consigue entrar en lo que se ha denominado una “espiral de conocimiento” (Nonaka y Takeuchi, 1995).

Debido a que el aprendizaje colectivo es necesariamente un fenómeno social y situado, es decir, se produce gracias a la interacción entre diferentes actores en un espacio o territorio determinado (Lave y Wenger, 1991), los procesos de aprendizaje pueden ser también instrumentos generadores de nuevas colaboraciones y redes en el territorio. En este contexto, el uso de narrativas e historias (*storytelling*) sobre casos de éxito o buenas prácticas en otros lugares puede ser una herramienta útil para tender puentes entre los conocimientos explícito y tácito (Linde, 2001), así como para aprovechar esta información y habilidades adquiridas en pro del desarrollo local y regional (Throgmorton, 1996).

La transmisión de conocimiento a través de historias o narrativas se diferencia de la transmisión de conocimiento científico a través de técnicos o expertos en varios aspectos. Una historia, por ejemplo, tiene un orden cronológico – un principio y un fin –, así como un argumento y unos protagonistas claros e identificables. Las historias tienen también una tensión moral y potencial para generalizarse (Sandercock, 2003). A pesar de que el conocimiento no puede transmitirse exclusivamente a través de historias, éstas pueden servir para reunir a actores diversos en foros o pasantías, donde puedan interactuar e intercambiar formas de conocimiento tanto tácitas como explícitas.

Las buenas prácticas pueden ser también una herramienta efectiva para alinear los actores de una red y convencerlos sobre la necesidad urgente de coordinarse y actuar de manera conjunta (Sørensen, 2006; Sørensen y Torfing, 2009; Bevir, 2011). La utilidad de las narrativas, por tanto, no consiste en la posibilidad de “copiar y pegar” una experiencia de otro lugar en nuestro territorio, sino a que las especificidades y enseñanzas de una historia provoquen una reflexión entre varios actores de otro territorio que, finalmente, dé paso a una colaboración y acción colectiva.

En resumen, los procesos de aprendizaje son importantes para el desarrollo económico territorial, no sólo su potencial para la transmisión de conocimiento explícito y tácito, sino también por su potencial para la creación de redes y nuevas formas de colaboración. No obstante, las formas de colaboración basadas en mecanismos de aprendizaje son, por lo general, frágiles (Von Krogh 1998), particularmente al principio. Es necesario tener especial cuidado en entender sus dinámicas, para reforzarlas y hacerlas sostenibles en el tiempo sin llegar a asfixiarlas.

En las siguientes secciones analizaremos dos casos en la Cuenca del Lurín (Perú) que son ilustrativos del potencial y la fragilidad de estos mecanismos. En el caso de los procesos de aprendizaje relacionados con la construcción de reservorios de agua en Tupicocha, éstos dieron lugar a colaboraciones e intercambios de conocimientos efectivos y productivos entre campesinos que, posteriormente, se expandieron a colaboraciones más amplias con agencias gubernamentales.

Sin embargo, en el segundo caso analizado de la planta procesadora de frutas en Cochahuayco, las colaboraciones que surgieron alrededor de los procesos de aprendizaje fueron debilitándose progresivamente, hasta una práctica asfixia. Esto se debió a la falta de comprensión de las dinámicas asociativas y de aprendizaje por parte de las ONG y agencias gubernamentales involucradas. Éstas intentaron precipitar un cambio productivo drástico, basado en la transmisión de conocimientos técnicos, ignorando la importancia de los mecanismos de transferencia e internalización de diferentes tipos de conocimiento para la consolidación del proceso.

▮ CASO DESTACADO

Dónde: Cuenca del Río Lurín, Perú

Ilustra: Procesos de aprendizaje y nuevas formas de colaboración entre campesinos en la construcción de reservorios de agua.

Tras haber pasado varios años trabajando en distintas regiones de Perú, Teodoro Rojas vuelve a Tupicocha en 1983, decidido a construir una presa artificial de agua para mejorar la irrigación. Dado el

carácter mayoritariamente agrícola de Lurín y la falta de precipitaciones durante varios meses en la cuenca, los recursos hídricos han sido tradicionalmente una de las mayores preocupaciones de agricultores, gobernantes y las ONG para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. La fuente de inspiración de Rojas fue la presa de Gallito Ciego, que había visto en la región de Cajamarca. De esta forma, Rojas aportaba el conocimiento técnico (*know-what*, *know-why*) para intentar adaptar el esquema que había observado a Lurín; pero también el conocimiento personal de los residentes y familias de la comunidad de Cullpe (Tupicocha), así como de diferentes programas institucionales que podrían ayudar a la financiación del proyecto (*know-who*).

A través del uso de narrativas e historias sobre los beneficios de las innovaciones de irrigación que había observado en otras regiones, Rojas logró reunir y motivar a parte de la comunidad de Cullpe para colaborar entre ellos e intentar hacer algo similar. Al principio, los comuneros se mostraron escépticos, en particular de la tecnología de válvula que Rojas proponía, ya que ellos habían usado tradicionalmente un palo para controlar el flujo de agua. Según Rojas (2012), “no podían imaginárselo, porque no lo habían visto antes.”

En este punto, es importante recalcar que, en las diferentes entrevistas realizadas en la zona, los actores coinciden en señalar el escepticismo de los campesinos sobre el trabajo colaborativo, más allá de las labores comunales tradicionalmente realizadas a pedido de los dirigentes de la comunidad. Tomando otro enfoque, también podemos ver esta situación como un choque entre el nuevo *know-what* que Rojas pretendía introducir en la región y el tradicional de los agricultores de Lurín.

Finalmente, Rojas convenció a algunas personas de la comunidad para construir un pequeño reservorio artificial de agua. Debido al rechazo del proyecto por parte de Cooperación Popular –un programa gubernamental que financia la creación de pequeñas empresas e iniciativas de negocios en Perú–, Rojas y las familias interesadas constituyeron un nuevo “comité de regantes” para gestionar los fondos necesarios para la construcción. A través de este nuevo comité, y durante un período de ocho años, las familias prestaron lo que pudieron en forma de materiales y trabajo. Teodoro y las familias interesadas usaron su *know-who* sobre tipos de instituciones existentes en la región y, a la vez, crearon nuevas formas de colaboración para un proyecto de desarrollo económico local, a través de la reinención de la figura asociativa rural tradicional del “comité de regantes.”

La construcción del primer reservorio fue el resultado de una combinación entre el conocimiento técnico de Teodoro y el conocimiento tácito de las familias interesadas en temas de irrigación. Este intercambio generó un nuevo conocimiento tácito o *know-how* sobre cómo construir reservorios artificiales adaptados a las características propias de la Cuenca. Tras la construcción del primer reservorio, la economía de la comunidad mejoró sustancialmente, y los habitantes decidieron construir dos más. Esta vez, algunas de las familias que se habían mostrado escépticas

inicialmente decidieron colaborar; y dos “comités de regantes” más fueron creados para coordinar la construcción de los reservorios. En esta etapa, se observa una internalización de varios conocimientos, que derivó en un conocimiento explícito o codificado sobre la manera de construir reservorios.

No se trata, por lo tanto, de una receta “copiada y pegada” de Gallito Ciego; sino de una forma colaborativa de producción de nuevo conocimiento basada en diferentes tipos de conocimiento provenientes de dentro y fuera de la Cuenca.

El proceso de aprendizaje alrededor de la construcción de reservorios contribuyó a alinear objetivos y estrechar vínculos en una incipiente red de campesinos que, inicialmente, se habían mostrado renuentes a la colaboración. Después de que estos primeros reservorios fueran construidos en 1991, y al quedar en evidencia las mejoras en la productividad agrícola y la irrigación en la zona, una nueva actitud positiva respecto de la innovación y el cambio surgió en la Cuenca del Lurín.

Según Rojas, alrededor de 60 personas de numerosas comunidades han visitado los reservorios de Tupicocha para aprender de la experiencia. Asimismo, varias ONG y agencias de gobierno se han interesado en promover estas innovaciones; y han financiado numerosas “pasantías” para intentar replicarlas en otras comunidades rurales, en Perú y otros países. Estas pasantías han servido para fijar en los agricultores de Tupicocha la importancia de sus innovaciones en irrigación; pero también para crear situaciones de intercambio de conocimiento y para generar vínculos y colaboraciones entre los visitantes que participan en las pasantías, de modo de trasladar la experiencia a otros territorios.

Finalmente, gracias al involucramiento, en etapas posteriores, de agencias gubernamentales y ONG, estas colaboraciones, que inicialmente surgieron desde abajo, se han institucionalizado, y han pasado a formar parte de los objetivos y proyectos de la Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Lurín. Bajo el liderazgo de Teodoro Rojas (quien llegó a ser alcalde de Tupicocha y, posteriormente, presidente de la recientemente creada Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Lurín), el gobierno nacional otorgó financiamiento para sendos estudios técnicos que evaluarán la construcción de dos nuevos reservorios que proveerán 15 millones de metros cúbicos más a la región. Éste puede considerarse uno de los mayores éxitos de la recién creada Mancomunidad: su apoyo a la consolidación de las iniciativas y colaboraciones que surgieron de manera frágil y “desde abajo” alrededor de procesos de aprendizaje sobre la construcción de reservorios de agua.

La construcción de éstos representa una de las iniciativas de colaboración público-privada más interesantes y efectivas de la Cuenca de Lurín. Tres elementos son clave para entender el surgimiento de los reservorios de agua en Tupicocha: i) la necesidad de mejorar los procesos de irrigación en una región con altos niveles de pobreza y con sequía durante varios meses por año; ii) el liderazgo y la determinación de Teodoro Rojas, así como su capacidad de movilizar varios tipos de conocimiento, explícito y tácito, así como provenientes de fuera y dentro de la región; y iii) la creación de redes de colaboración público-privadas, que emergieron “desde abajo” y apoyaron todo el proceso (comités de regantes en el inicio y, posteriormente, ONG y agencias gubernamentales).

Específicamente, ciñéndonos al rol de los procesos de aprendizaje en esta historia, el caso de los reservorios de Lurín ilustra un proceso de aprendizaje en el que se combinaron formas diversas de adquisición del conocimiento (explícito/tácito, local/externo) y, simultáneamente, se crearon nuevas formas de colaboración entre los actores de la región. La capacidad de Rojas

de combinar su conocimiento explícito/técnico sobre reservorios (*know-what, know-why*) con su conocimiento tácito de la comunidad (*know-who*), así como sus habilidades en el uso de narrativas sobre otras regiones, fueron claves para convencer a los primeros miembros de la comunidad de que colaboraran en la construcción del primer reservorio. La construcción de éste proveyó a los actores locales de conocimiento tácito (*know-how*), lo cual, a su vez, contribuyó a mejorar la confianza en el proceso y a aumentar los círculos de colaboración.

▾ CASO DESTACADO

Dónde: Cuenca del Río Lurín, Perú

Ilustra: Una experiencia de aprendizaje fallido: la creación de una cooperativa y una planta procesadora de alimentos

Durante la década de 1990, las ONG de la Cuenca del Lurín estaban enfocadas principalmente en facilitar la introducción de nuevas técnicas que incrementaran la producción agrícola en la región y, en consecuencia, los ingresos y la calidad de vida de sus habitantes.

La estrategia frecuentemente se basaba en enviar a ingenieros agrícolas y otros expertos para capacitar a los campesinos en nuevas formas de producción, con mayor potencial y que, a la vez, fueran respetuosas del medio ambiente.

En la década del 2000, sin embargo, hubo un cambio de estrategia en las ONG en Lurín (Sánchez 2012). Ahora se enfatizaba la diversificación de las actividades económicas de la región, así como un cambio hacia actividades de mayor valor añadido. Como ejemplo de esta nueva estrategia, las ONG facilitaron el establecimiento en Cochahuayco de la asociación Vallelindo, para producir vinagre de manzana y mermelada de frutas.

Tradicionalmente, los agricultores de Lurín sólo cosechaban y vendían manzanas a granel, por lo que la ONG Centro de Investigación, Educación y Desarrollo (CIED) decidió dar talleres a grupos de mujeres de la zona para enseñarles técnicas de producción de vinagre y mermelada a partir de la fruta local; y para ello envió a varios ingenieros agrícolas y otros técnicos al municipio.

Los expertos enviados por CIED presionaron a las mujeres de Cochahuayco para que crearan una asociación cooperativa, lo cual ellas finalmente hicieron, dado que parecía la única manera de conseguir financiamiento por parte de la agencia filantrópica Fundación Katrina para el equipamiento que necesitaban para la actividad. La planta procesadora se construyó en 2010, y numerosos procesos de aprendizaje tuvieron lugar a través de entrenamientos con expertos, así como algunas pasantías y módulos patrocinados por CIED, donde mujeres con negocios de otras regiones (por ejemplo, de la provincia peruana de Huancayo, o de Ecuador) les explicaban a las de Lurín formas de producir mermelada y otros productos alimentarios.

Hasta la fecha, sin embargo, los procesos de aprendizaje han estado más enfocados en las técnicas de producción que en la comercialización; y se ha privilegiado el conocimiento explícito/técnico de expertos en el tema (*know-what, know-why*) frente otras formas de conocimiento “suave” o tácito (*know-how, know-who*).

Dos problemas principales han obstaculizado la consolidación de un proceso de aprendizaje efectivo en Lurín en torno del procesamiento de alimentos: i) el privilegio del conocimiento sobre técnicas de producción por sobre el conocimiento en materia de técnicas de ventas y comercialización; y ii) el privilegio del conocimiento explícito por sobre el tácito. La mayoría de los productos de la asociación Vallelindo se vende localmente en Cochahuayco a turistas que están de visita en el pueblo o en las fiestas locales de los distintos municipios de Lurín. Esto hace que las ventas del producto sean bastante esporádicas y dependientes de flujos externos de gente que visita la región. La asociación aún no ha logrado entrar a canales de distribución más grandes –como podrían ser los supermercados en Lima–, debido a su incapacidad de cumplir con los requisitos de calidad exigidos. Tampoco ha logrado entrar a canales de distribución de alimentos orgánicos. La asociación tiene, además, que rentar a la comunidad el equipamiento de la planta procesadora que necesita para la producción. Esto se debe a que el equipamiento fue donado a la comunidad por parte de Fundación Katrina como un bien para toda la comunidad. Tras pagar la renta por el uso del equipamiento, los socios de Vallelindo obtienen un escaso beneficio, que apenas sirve para cubrir costos.

Debido al carácter aislado de las ventas y al bajo beneficio, muchas de los socios fundadoras han abandonado la asociación (a mediados de 2012 ya sólo quedaban 7). Algunas de las que abandonaron la asociación siguen preparando los productos que aprendieron a elaborar; pero ahora lo hacen de manera individual, es decir, sin usar la planta procesadora ni las etiquetas de Vallelindo, y vendiendo a través del mercado informal. Por otra parte, el énfasis de las ONG de la zona (CIED y el Centro Global para el Desarrollo y la Democracia, CGDD) en mejorar los procesos de producción a través de expertos técnicos e ingenieros ha dejado a muchas de las socias de Vallelindo frustradas. Como una de ellas expresa:

“No queremos que vengan más ingenieros a decirnos qué hacer. Todo el dinero que el CIED y otras ONG se gastan en ingenieros deberían dárnoslo a nosotros, porque ahora ya tenemos la capacidad de aprender por nosotros mismos.”
(Socia Vallelindo 2012)

El excesivo énfasis en el conocimiento explícito sobre técnicas de producción instigado por el gobierno, las organizaciones filantrópicas y las ONG dejó como resultado una falta de atención a otras formas de aprendizaje “suaves” o tácitas, como las narrativas, las pasantías o la experiencia propia, que tan importantes son para asegurarse no sólo la adquisición e internalización del conocimiento, sino también la motivación, la colaboración y el estrechamiento de los vínculos entre los participantes. Como explica Juan Sánchez (2012), miembro de una ONG en Lurín: “que un agricultor vea lo que otro está haciendo es mejor que el que un ingeniero se lo enseñe”. Finalmente, faltó también un liderazgo capaz de vincular conocimientos técnicos de fuera (*know-what, know-why*) con el conocimiento tácito local de las socias (*know-who, know-how*).

En otras palabras, faltó el equivalente a un Teodoro Rojas en el tema de procesamiento de alimentos. La inexistencia de este liderazgo explica que el proyecto de la planta de procesamiento de alimentos fuera más un proyecto precipitado por las ONG y las agencias gubernamentales (en su afán de incrementar productos de mayor valor añadido en la región) que un proyecto construido en base a las dinámicas del propio proceso y de la zona. De esta manera, faltó una mayor sensibilidad hacia actividades que hubieran surgido de manera más orgánica, o incorporar líderes capaces de estimular una “espiral de conocimiento.”

A pesar de que la asociación Vallelindo se registró legalmente y es, en consecuencia, una institución formal, la ausencia de una persona (o varias) altamente motivadas y capaces de generar puentes entre conocimientos explícitos y tácitos determinó que el proceso de aprendizaje en Cochahuayco quedara estancado; y que las colaboraciones de actores que surgieron alrededor del proceso continúen en una fase de extrema fragilidad.

El caso de Cochahuayco es un buen ejemplo de que la formalización o institucionalización no necesariamente asegura la consolidación y sostenibilidad de los procesos de aprendizaje y colaboración.

→ 3. ¿Dónde se producen estos procesos de aprendizaje territorial y cuáles son los problemas y desafíos que enfrentan?

Hay diferentes teorías sobre los espacios donde se producen los procesos de aprendizaje colectivo o territorial. En esta sección analizaremos dos de estos enfoques: la teoría del *"innovative milieu"* (o "entorno innovador") y la teoría de *"learning region"* (o "regiones que aprenden").

Según la teoría del entorno innovador, hay dos espacios clave donde se producen los mecanismos de aprendizaje: el entorno y la red. En el entorno, éstos ocurren a través de vínculos y conexiones en las cadenas de suministro; por ejemplo, relaciones entre proveedores y consumidores, movilidad de mano de obra calificada o mediante la creación de nuevas empresas o spin-offs. Estos intercambios, que ocurren en proximidad geográfica a nivel local o regional, permiten el desarrollo de procesos de aprendizaje colectivos en un entorno o territorio particular.

> Lección Clave

Es importante tener en cuenta que los procesos de aprendizaje no se reducen a los intercambios formales de conocimiento técnico, sino que también tienen lugar en actos cotidianos, como conversaciones entre empleados y directivos de empresas, narración y difusión de historias de éxito o fracaso (*storytelling*), realización de pasantías e intercambios entre pares, etc.

Por contraste, en el caso del aprendizaje en red, las empresas realizan intercambios transregionales y transnacionales; y los procesos ocurren, por lo tanto, a través de *joint ventures* o alianzas entre empresas situadas en diferentes territorios. Sin embargo, no todos los tipos de aprendizaje son susceptibles de realizarse a distancia. Como señala la teoría de "regiones que aprenden," el conocimiento tácito –descrito en la sección anterior– está normalmente localizado en determinados territorios, en particular dentro de la región; y, por su propia naturaleza, resulta muy difícil su transmisión a larga distancia. De ahí que los autores en este enfoque enfatizan el rol del contexto social y territorial, así como la importancia de aprender a través de experiencias prácticas o del *"learning by doing"* para una transferencia efectiva del conocimiento (Cooke y Morgan, 1998; Lawson y Lorentz, 1999).

A diferencia de las teorías que enfatizan el carácter localizado de los procesos de aprendizaje en particulares ciudades o regiones, otros autores se han centrado en explicar aquellos que tienen lugar entre comunidades de individuos conectados entre sí por conocimientos y experiencias prácticas compartidas, lo que también se conoce como "comunidades de práctica" (*communities of practice*). (Lave y Wenger, 1991; Brown y Duguid, 1991). Estos autores afirman que el conocimiento no se adquiere mediante un

simple intercambio localizado en el territorio, sino que es socialmente construido a través de las relaciones sociales y de los antecedentes históricos, tanto de estas relaciones como del territorio.

Debido a que las “comunidades de práctica” están organizadas a través de relaciones sociales –ya sean organizaciones, redes o grupos de trabajo–, el conocimiento tácito fluye entre ellas, sin importar demasiado la proximidad espacial. Como vemos, los enfoques sobre los lugares donde se producen los procesos de aprendizaje son variados; pero sin embargo, hay un acuerdo general en la importancia de la proximidad social y geográfica.

Por otra parte, es pertinente tener en cuenta que los procesos de aprendizaje no se reducen a los intercambios formales de conocimiento técnico, sino que también ocurren en actos cotidianos, como las conversaciones entre empleados y directivos de empresas; la narración y difusión de historias de éxito o fracaso (*storytelling*), la realización de pasantías e intercambios entre pares, etc.

▾ CASO DESTACADO

Dónde: Provincia de Arauco, Chile

Ilustra: Procesos de aprendizaje localizado: impulso del espíritu empresarial femenino

El programa para promover el espíritu empresarial femenino impulsado por el Consejo Público-Privado de la Provincia de Arauco, en Chile, ha facilitado espacios de aprendizaje colectivo en los cuales se evidencia la importancia de la localización para el desarrollo de conocimiento y capacidades.

Este programa busca desarrollar las capacidades para reforzar las actividades económicas de las emprendedoras y dar a conocer casos de éxito. Un total de 188 mujeres han participado de los cursos de formación sobre gestión empresarial y planes de negocios. Del mismo modo, 110 mujeres participaron de las actividades para compartir experiencias y casos de éxito, así como de otras acciones para promover el espíritu empresarial femenino.

Estas acciones han reforzado la actividad económica desarrollada por este colectivo. Unos de los aspectos críticos para el desarrollo de capacidades para la gestión empresarial ha sido la posibilidad de colaborar con agentes expertos que compartieran su conocimiento con las participantes de estas actividades. En estas experiencias de aprendizaje más formal, es importante la capacidad de generar un lenguaje común con el resto de los participantes, para así facilitar un aprendizaje desde la realidad del contexto, a fin de superar los obstáculos que surjan.

*“Los expertos se han adaptado a nuestro lenguaje.”
(Emprendedora entrevistada.)*

Más allá de estos resultados tangibles, el programa también pretende generar redes y espacios de interacción entre las mujeres que participan de sus acciones específicas. La creación de un centro que albergue las actividades facilita la organización de cursos; pero, además, este espacio se ha convertido en un lugar en el cual se construyen relaciones sociales que permiten el intercambio de conocimiento tácito.

*“Esta escuela es un lugar donde uno viene a adquirir conocimiento, pero también a inyectarse de un espíritu nuevo y renovador. Uno viene aquí y encuentra más de lo que pensó encontrar.”
(Emprendedora entrevistada.)*

“Se forman redes de apoyo de modo informal... Viene una chica que quiere emprender una empresa para venta por catálogo, y en esta escuela, para empezar, encontrará 100 potenciales clientes... Pero también encuentra una familia para colaborar, para apoyarse; y nos preocupamos una de la otra.”
(Emprendedora entrevistada.)

Del mismo modo, cabe destacar que, en el caso de Arauco, el contexto territorial y sus antecedentes históricos también han incidido en la capacidad de aprendizaje que puede generar este programa. Después de un pasado marcado por la actividad minera y su posterior declive, la comuna de Curanilahue, donde se desarrolla este proyecto, pretende promover nuevas actividades económicas que favorezcan el desarrollo y aseguren un futuro con más oportunidades para sus habitantes. La política asistencialista del Gobierno central ha incrementado más aun la necesidad de avanzar en ese sentido. Las iniciativas para promover el sector turístico se enmarcan en esta realidad; y, del mismo modo, el potencial de apoyar las actividades económicas encabezadas por mujeres ha sido un objetivo central desde el principio. Esta realidad demuestra la influencia del contexto a la hora de estimular procesos de aprendizaje, algo que queda plasmado en las siguientes declaraciones:

“Estudié en Concepción, pero siempre estuve orgullosa de Curanilahue... siempre quise volver aquí.”
(Emprendedora entrevistada.)

“Yo defendía mi pueblo a brazo partido; pero el orgullo ha decaído por estas políticas asistenciales. La gente ha perdido su dignidad... ese orgullo. Se conforman con muy poquito... Deberíamos de estar aspirando a más.”
(Emprendedora entrevistada.)

Este caso ilustra una experiencia de aprendizaje exitosa, basada en la construcción de un lenguaje compartido, a su vez impulsada por un proceso de colaboración público-privada. Todo esto ha ayudado a tener más en cuenta las necesidades de las beneficiarias y el contexto territorial. Queda demostrado, por lo tanto, que ha tenido lugar un proceso de aprendizaje “localizado”. Además del aprendizaje formal, que ha sabido adaptarse al nivel cultural y lenguaje requeridos, se ha estimulado a las participantes para que usen el propio centro para compartir experiencias, contribuyendo así al intercambio de conocimiento tácito y a la creación de capital social.

→ 4. ¿Cómo puede asegurarse que los procesos de aprendizaje contribuyan a la sostenibilidad de la colaboración público-privada y al desarrollo económico territorial?

Como mencionábamos anteriormente, los procesos de aprendizaje pueden convertirse en herramientas útiles y potentes para crear nuevas formas de colaboración y gobernanza entre diferentes actores, tanto públicos como privados; e incluso para superar la división entre los conceptos de “público” y “privado”.

A pesar de que la gobernanza se caracteriza por autorregularse, hemos visto en secciones anteriores de estas guías que también puede fallar (Jessop 1998). Por ello, los actores gubernamentales y aquellos otros que tengan poder para efectuar cambios en el territorio deben: i) ser cuidadosos para identificar estas

colaboraciones emergentes de actores, basadas en aprendizajes; y ii) transformar estas formas frágiles y emergentes de colaboración, basadas en lo mismo, en mecanismos de desarrollo económico local y regional, a través de una actitud proactiva que potencie la coordinación horizontal y vertical de los participantes.

En el caso anterior, analizamos un proceso de aprendizaje que falló en su consolidación (el de la planta procesadora de frutas en Lurín). En la siguiente sección, analizaremos otro (el de Ezagutza Gunea en el País Vasco) en el cual estos procesos fueron instrumentados de manera exitosa a lo largo del tiempo.

En el primer caso, el fracaso puede atribuirse a un excesivo énfasis en la transferencia de conocimientos técnicos explícitos por parte de expertos, sin dejar demasiado lugar para mecanismos “suaves” de aprendizaje, particularmente de experiencia práctica propia. Tampoco se incluyeron elementos que incidiesen en el incremento del *know-how* necesario para la comercialización de los productos elaborados.

En el segundo caso, un factor clave para el éxito fue la autogestión de los grupos de aprendizaje, compuestos por personal de las empresas. La participación activa de los propios agentes en el diseño de los procesos ha permitido que se los orientase hacia temas que generaran cambios en sus empresas, favoreciendo así su sostenibilidad.

> Lección Clave

Es importante no sólo promover procesos de aprendizaje en un momento determinado, sino también favorecer que éstos sigan desarrollándose a lo largo del tiempo.

▮ CASO DESTACADO

Dónde: Valle del Urola Medio, País Vasco
Ilustra: Aprendizaje sostenible

Ezagutza Gunea (EG) es una red local compuesta por las dos municipalidades que componen la comarca del Urola Medio, en el País Vasco; la agencia de

desarrollo local; todos los centros de formación comarcales (primaria, secundaria y formación profesional) y 19 empresas.

En esta sección, nos referimos a los procesos de aprendizaje desarrollados por las empresas que participan en EG. Cabe destacar que una de las claves para su sustentabilidad ha sido la autogestión de los grupos de trabajo compuestos por las empresas. Esta misma clave ha facilitado la generación de relaciones de confianza, así como el sentimiento de pertenencia entre las empresas participantes, fundamental para asegurar la continuidad.

Las empresas que forman parte de la red componen “Enpresa Gunea” (“Foro de Empresas”), un espacio creado para facilitar el aprendizaje entre las empresas participantes. Este espacio ha favorecido el desarrollo de relaciones de confianza en base a procesos de aprendizaje entre personas que comparten retos y problemas, pero trabajan en empresas diferentes. En una comarca tan pequeña como Urola Medio, las personas pueden conocerse, pero normalmente no han coincidido en un contexto de trabajo. Muchos de los participantes de esta red no sabían quiénes tenían su mismo perfil en el resto de empresas hasta que participaron en estos foros.

Del mismo modo, algunas de las empresas participantes compiten entre sí. Por esto, los propios participantes consensuaron la condición de que ninguna de las empresas puede participar en las reuniones solamente para escuchar. Si el objetivo es aprender juntos, todos deben de compartir sus experiencias. En consecuencia, una empresa abandonó la red. Argumentó que su modelo organizacional (tema que estaba previsto tratar en la red) era una de sus principales ventajas competitivas y, por lo tanto, no podía compartirlo. Esta firma no participó de la primera reunión; pero, al recibir el resultado de la evaluación de la jornada, de la cual sí había tomado parte el resto de las empresas, y al ver que esa experiencia se había valorado de forma tan positiva, decidió participar desde la siguiente reunión.

Finalmente, unos de los aspectos clave que han favorecido la capacidad de autogestión de estos grupos fue el interés de los participantes en diseñar los procesos de aprendizaje. Aunque algunos preferían trabajar con consultores y agentes expertos en períodos largos, para facilitar que éstos se familiarizaran con sus mecanismos, la mayoría prefirió aprender de la experiencia del resto de los participantes.

Esto ha permitido evolucionar hacia conceptos como la “acción-aprendizaje” (action-learning), por la cual se procura orientar los procesos de aprendizaje hacia mecanismos de cambio en las empresas. Este enfoque se ve reforzado por el hecho de que los procesos de aprendizaje que se facilitan en la red tienen lugar en grupos de trabajo conformados en función de los perfiles de las personas (grupo de los responsables de producción, de recursos humanos, de directivos, etc.). Esta distinción da consistencia a los procesos de cambio que se derivan del aprendizaje.

Preguntas Ilustrativas para la Reflexión

- ¿Qué procesos de aprendizaje están presentes en nuestra región? ¿Qué tipos de aprendizaje son (por ejemplo, conocimiento práctico, conocimiento técnico, narrativas, pasantías, etc.)? ¿Cuáles de ellos podrían contribuir a fomentar colaboraciones público-privadas y mejorar el desarrollo económico territorial?
- ¿Hay personas u organizaciones capaces de combinar distintos tipos de conocimiento (explícito/tácito, local/externo) y que eventualmente podrían liderar un proceso de aprendizaje “en espiral” en la región? ¿Quiénes serían, y en qué actividades económicas?
- ¿Se pueden generar procesos de aprendizaje en base a la experiencia de los propios actores locales?
- ¿Qué procesos de aprendizaje no están presentes o podrían fomentarse?
- ¿Cómo se podrían fomentar los procesos existentes y su sostenibilidad en el tiempo, así como crear nuevas fuentes de aprendizaje en la región?

Bibliografía

- Amin, A. "An Institutional Perspective on Regional Economic Development." *International Journal of Urban and Regional Research*, 23 (2), (1999): 365-378.
- Bevir, M. "Public Administration as Storytelling," *Public Administration*, Vol. 89, 1 (2011): 183-195.
- Brown, J. S., & Duguid, P. "Knowledge and Organization: A Social-Practice Perspective." *Organization Science* 12 (2) (2001): 198-213.
- Bunnell, T. G., & Coe, N. "Spaces and Scales of Innovation." *Progress in Human Geography* 25 (4) (2001): 569-589.
- Camagni, R. Local 'Milieu', Uncertainty and Innovation Networks: Towards a New Dynamic Theory of Economic Space, in Camagni, R. (ed) *Innovation Networks: Spatial Perspectives*. (London: Belhaven Press, 1991): 121-142.
- CIED. Socio-Economic Diagnostic Report for the Lurin River Basin. (Lima: CGDD/CIED, 2010).
- Cooke, P., and Morgan, K. *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*. (Oxford [England]; New York: Oxford University Press, 1998).
- Gertler, M. S.. "Tacit Knowledge and the Economic Geography of Context, or The Undefinable Tacitness of Being (There)." *Journal of Economic Geography* 3(1) (2003): 75-99.
- Helmsing, A. H. J. "Externalities, Learning and Governance: New Perspectives on Local Economic Development." *Development and Change* 32(2) (2001): 277-308.
- Jensen, M. B., Johnson, B., Lorenz, E., & Lundvall, B. Å. "Forms of knowledge and modes of innovation." *Research Policy*, 36(5) (121-142): 680-693.
- Jessop, B. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development." *International Social Science Journal* 155 (1998): 29-46.
- Lave, J., & Wenger, E. *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).
- Lawson, C., & Lorenz, E. (1999). *Collective Learning, Tacit Knowledge and Regional Innovative Capacity*. *Regional Studies* 33 (1999): 305-17.
- Linde, C. Narrative and Social Tacit Knowledge. *Journal of Knowledge Management*, 5(2) (2001): 160-171.
- Lundvall, B.A., & Johnson, B. "The Learning Economy." *Journal of Industry Studies* 1 (2) (1994): 23-43.
- Nelson, R.R. and Winter, S.G. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982).
- Nonaka, I.. *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. (Oxford: Oxford University Press, 1995).
- Nonaka, I., and Takeuchi, H. *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Foster Creativity and Innovation for Competitive Advantage*. (Oxford: Oxford University Press, 1995).
- Polanyi, M. . *Personal Knowledge. Towards a Post Critical Philosophy*. (London: Routledge, 1958 [1998]).

Sandercock, L. "Out of the Closet: The Importance of Stories and Storytelling in Planning Practice." *Planning Theory & Practice*, 4(1) (2003): 11-28.

Socia de la Asociación Vallelindo, en Cochahuayco, entrevistada por los autores en 2012.

Sørensen, E. "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance." *The American Review of Public Administration*, 36 (1) (2006): 98-114.

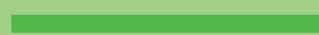
Sørensen, E. and Torfing, J. "Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance." *Public Administration*, 87 (2009): 234-258.

Throgmorton, J. A. *Planning as Persuasive Storytelling: The Rhetorical Construction of Chicago's Electric Future*. (Chicago: University of Chicago Press, 1996).

Von Krogh, G. "Care in Knowledge Creation," *California Management Review*, 40(3) (1998): 133-153.



ANEXO



Dónde: Provincia de Arauco, Chile
Qué: Desarrollo de la gestión público-privada para facilitar la generación sostenible de empleo e ingresos, particularmente en las comunidades de ingresos más bajos.

El objetivo del proyecto financiado por el FOMIN era contribuir a fortalecer y desarrollar la iniciativa empresarial y la innovación productiva en la Provincia de Arauco, formulando una visión común sobre las vocaciones productivas en dicho territorio.

Localización

Arauco es una de las 54 provincias de Chile. Forma parte de la región de BíoBío y consiste en 7 municipios que se extienden en un área de 5.420,6 km² y que en 2010 tenía una población estimada en 169.080 habitantes. Es una de las provincias más atrasadas del país, con alta tasa de pobreza, niveles de ingreso per cápita relativamente bajos y fuerte dependencia en el sistema de seguridad social y en las prestaciones asistenciales. Arauco también se halla rezagada detrás de otras regiones de Chile en términos de resultados en materia de educación y de instalaciones para la salud. La actividad económica se centra mayormente en los sectores de agricultura, pesca, turismo, forestación y comercio.

Panorama de los Actores Públicos y Privados

El proceso de desarrollo económico de Arauco tiene lugar en el marco de un complejo entorno institucional compuesto por una amplia gama de actores locales, provinciales, regionales y nacionales. Varios de ellos forman parte del Consejo Público-Privado (CPP) creado en 2009 y que tiene a su cargo la implementación del proyecto FOMIN en Arauco. El CPP es un cuerpo consultivo conformado por actores públicos y privados que representan los sectores productivos de dicho territorio. Se encarga de identificar, analizar y evaluar las acciones y oportunidades productivas y está comprometido con el fortalecimiento y la promoción del desarrollo regional.

El CPP fue promovido por la oficina provincial de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), que depende del gobierno central. Otras instituciones representativas del gobierno nacional tales como la Corporación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO) y la Asociación de Municipalidades de la provincia (conocida como Arauco7), también han sido invitadas a participar en este proceso de articulación. Asimismo, actores privados locales que participaban en los grupos de trabajo sectoriales auspiciados por Chile Emprende (una anterior política nacional que alentaba la colaboración público-privada para promover la iniciativa empresarial y el desarrollo económico) han sido también incluidos en este proceso.

El CPP mantiene una representación igualitaria de actores públicos y privados. Desde principios de 2012, se han creado tres comités temáticos (Desarrollo Productivo, Proyectos Territoriales y Desarrollo Social) con el fin de dar mayor capacidad operativa al consejo mediante un enfoque sobre necesidades y problemas específicos. Ocasionalmente, otros actores son también invitados a participar en las reuniones.

Sobre el proyecto FOMIN en Arauco

La creación del CPP se apoyó en la motivación de actores locales que compartían el objetivo de desarrollar las habilidades interpersonales en la provincia con el fin de facilitar el desarrollo

territorial. Esta fuerte motivación de los actores locales y el rol catalítico de SUBDERE fueron los dos principales factores para iniciar la trayectoria que ha resultado en mecanismos de gestión público-privada (MGPP) formalizados e institucionalizados. No obstante, la escasez de recursos fue una de las principales barreras para seguir adelante con el proceso de formalización. Aquí es donde el proyecto FOMIN firmado en enero de 2009 entra en acción. Este proyecto buscaba crear una modalidad de gestión público-privada para facilitar la generación sostenible de empleo e ingresos, en particular en comunidades de bajos ingresos, mediante mejoras en el capital humano y el desarrollo competitivo de micro, pequeñas y medianas empresas.

ESTUDIO DE CASO

Dónde: Valle del Urola Medio, País Vasco, España
Qué: Ezagutza Gunea, una red para la promoción del conocimiento y la capacitación que viene siendo promovida desde 2002 por la agencia de desarrollo regional.

Ezagutza Gunea (EG) es un MGPP en el Valle del Urola Medio en el País Vasco. EG es una red para la promoción del conocimiento y la capacitación que viene siendo promovida desde 2002 por la agencia de desarrollo de dicho valle. Se trata de un MGPP basado

en el conocimiento: se propone generar conocimiento y confianza, dos factores considerados críticos para la competitividad basada en la innovación.

Localización

El País Vasco es una región con una fuerte base industrial, sólida presencia de pequeñas y medianas empresas (PYME), y un producto interno bruto (PIB) que supera el promedio de España y también de Europa. El Valle del Urola Medio ha tenido, hasta la reciente crisis de 2008, un PIB per cápita que superaba el promedio provincial y regional. La economía de la comarca se concentra en cuatro sectores principales: siderurgia, muebles de madera, máquina-herramienta y calderería. Las comunidades como la del Valle del Urola Medio se componen de varios municipios que comparten algunas responsabilidades, tales como la promoción económica, mediante las agencias de desarrollo local.

Participantes

Los objetivos que se persiguen hoy prácticamente no guardan relación alguna con los que fueron planteados originalmente al inicio de EG en 2002. Todo comenzó cuando una escuela del área se dividió en dos y las escuelas acudieron a los concejos comunales solicitando un diagnóstico y un plan para racionalizar el sistema educativo. Los consultores que fueron contratados para encargarse de dicho diagnóstico propusieron que las actividades no se enfocaran en la capacitación sino en la gestión del conocimiento y que no quedaran a cargo de las escuelas o de centros de capacitación, sino de las empresas. Se abrió así un proceso de diálogo entre la agencia de desarrollo local y firmas locales y la alianza EG resultante ha venido evolucionando desde entonces.

En la actualidad, los participantes EG son los dos concejos municipales de la comunidad; la agencia de desarrollo local (que es de propiedad de dichos concejos); todas las organizaciones de capacitación y educativas (escuelas primarias, secundarias, superiores y vocacionales); y empresas del área. EG desarrolla dos tipos de proyectos. Por un lado, proyectos de desarrollo económico comunal que poseen un foco colectivo y se orientan hacia el desarrollo de la comunidad en su totalidad; y por el otro, proyectos de desarrollo de organizaciones asociadas que se orientan a metas y retos específicos.

ESTUDIO DE CASO

***Dónde: Provincia de Córdoba, Argentina
Qué: La Agencia de Desarrollo Económico de Córdoba, una alianza que fortalece lazos entre los sectores público y privado para crear una visión conjunta del desarrollo territorial en la región.***

Casi veinte años atrás surgió una nueva organización denominada Agencia de Desarrollo Económico de Córdoba (ADEC). Tendiendo lazos entre los sectores público y privado, esta agencia forjó una nueva visión del desarrollo que apuntaba a diversificar la economía regional y

fortalecer las pequeñas y medianas empresas. En la medida en que ADEC fue madurando, fue sufriendo algunas transformaciones. Tras un enfoque inicial en el desarrollo de la asociatividad que es característico de los distritos industriales de Italia, ADEC está adoptando ahora una concepción más amplia de la gobernanza territorial del desarrollo económico, un cambio que cuenta con el apoyo del FOMIN.

Localización y Economía

Al momento de iniciar el FOMIN su trabajo con ADEC para el desarrollo territorial, Córdoba, segunda ciudad más grande de Argentina, enfrentaba una reestructuración que implicaba una diversificación de su base económica agrícola y manufacturera. La ciudad también se hallaba bajo fuertes presiones por la rápida urbanización, lo que plantea desafíos en torno a la localización de sus industrias, la preservación de las tierras dedicadas a la agricultura, y la distribución de recursos hídricos. Todo esto generaba, a su vez, una necesidad de integrar el desarrollo económico con el planeamiento territorial.

Históricamente, Córdoba ha sido tanto un centro de estudios (con seis universidades) como una ciudad industrial. En ella se instalaron primero la fabricación de aviones militares (la “madre de las industrias”) y luego la producción de automóviles. Juntas, estas industrias le dieron a la región una identidad de zona con mano de obra tecnológica altamente capacitada que a su vez fue escenario de un crecimiento de los proveedores locales. Si bien últimamente se ha visto en declive, la industria automotriz permanecerá en Córdoba en un futuro previsible. Al mismo tiempo, la economía se está diversificando gradualmente, en particular incorporando el sector de la tecnología de la información y las comunicaciones; agricultura y procesamiento de alimentos; maquinarias agrícolas; y la industria de maquinarias y metales fabricados. Esta diversificación sectorial genera una amplia variedad de demanda para el desarrollo económico,

desde el acceso al crédito hasta la incubación de empresas, pasando por la capacitación, la innovación y el desarrollo de nuevos mercados, entre otros rubros.

Panorama de los Actores Públicos y Privados

Con un sector público en cambio constante debido a la turbulencia política, ADEC se ha puesto a la vanguardia en el desarrollo económico territorial. Si bien ADEC es técnicamente una agencia perteneciente a la ciudad, se apoya fuertemente en la experiencia del sector privado y tiende puentes entre los sectores público y privado apoyando nuevas formas de alianzas para consolidar a las pequeñas y medianas empresas (PYME) con el objetivo de crear una visión conjunta -y condiciones apropiadas- para el desarrollo territorial.

Actuando como nexo entre lo público y lo privado, ADEC cierra una brecha en el panorama institucional de la región. La mayoría de las otras cámaras están afiliadas con una orientación política o tienden a adoptar un foco más estrecho, como por ejemplo promover oportunidades de exportación para las PYME.

Gobernanza

Al apoyarse fuertemente en expertos externos, ADEC desarrolla un mayor grado de asociatividad, aportando financiamiento para que grupos industriales puedan conocer y desarrollar nuevos mercados, construir cadenas de valor, y realizar proyectos de entrenamiento y de desarrollo de capacidades. En la medida que se desarrollan estos proyectos, los actores tienen que interactuar frecuentemente con el fin de lograr consensos. La confianza mutua se genera al trabajar juntos a diario, compartir información y ver los resultados. ADEC se financia con una variedad de fuentes, las que, además de facilitar un mayor acceso a la información pública, permiten al sector privado actuar en forma más estratégica.

ESTUDIO DE CASO

***Dónde: Estado de Espírito Santo, Brasil
Qué: Alianza con la Confederación Nacional de Industria (CNI) y su capítulo estatal, FINDES, para promover el desarrollo territorial mediante el apoyo al sector de las piedras ornamentales en torno a la ciudad de Cachoeiro de Itapemirim.***

En el estado de Espírito Santo, Brasil, el FOMIN en alianza con la Confederación Nacional de Industria (CNI) y su capítulo estatal, FINDES, desarrolló un proyecto para promover el desarrollo territorial mediante el apoyo al sector de las piedras ornamentales en torno a la

ciudad de Cachoeiro de Itapemirim. El proyecto utilizaba el marco del FOMIN para el desarrollo económico territorial (DET) (Romis 2012), que se propone promover la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYME) mediante el fortalecimiento de las instituciones de la región y la provisión de bienes públicos a través de un mecanismo de gestión público - privada (MGPP) que involucra a una gran cantidad de actores públicos, privados, y de la sociedad civil.

Desarrollo Económico del Sector

El sector de las piedras ornamentales había experimentado un crecimiento sustancial durante las dos décadas anteriores, expandiendo su producción y sus exportaciones y cambiando la cadena de valor, yendo desde el mármol y los bloques de granito en bruto a la producción de losas pulidas como productos al consumidor. Sin embargo, la mayoría de las ganancias procedentes del crecimiento del sector fueron obtenidas por empresas de mayor tamaño y verticalmente integradas que operan en la extracción y cortado de la piedra, en tanto que la mayoría de las firmas, micro y pequeños talleres, no han conseguido acceso al mercado exportador y continúan operando en un mercado competitivo y de bajos márgenes. Sumado a ello, el sector no ha sido capaz de generar vínculos con industrias relacionadas (como por ejemplo las débiles empresas locales de producción de maquinaria) y su crecimiento ha tenido un fuerte impacto ambiental negativo.

Gobernanza

En la medida en que los desafíos comenzaron a tornarse más patentes a principios de la década del 2000, SEBRAE promovió esfuerzos de gobernanza principalmente enfocados en la competitividad de pequeñas firmas y en el desarrollo local de tecnologías de punta muy utilizadas en regiones más avanzadas de Italia, España y Portugal. Mediante un proyecto denominado RedeRochas, SEBRAE supervisó la creación de grupos de trabajo de 5 a 10 firmas para el desarrollo de soluciones colectivas a desafíos sectoriales específicos tales como mejoras en la eficiencia de la producción y el logro de economías de escala mediante consorcios conjuntos para las compras y ventas. Si bien estos esfuerzos eran altamente populares entre las firmas locales, el proyecto fue discontinuado en 2008 cuando cesó el financiamiento del gobierno federal y la crisis financiera global llevó a la mayoría de las firmas a abstenerse de participar en actividades asociativas. El proyecto FOMIN/CNI, lanzado en 2010, se propuso reeditar los éxitos de RedeRochas y al mismo tiempo aprender de sus errores, creando así una estructura sostenible de MGPP. De esta forma, FINDES puso en marcha un MGPP encabezado por un Comité Directivo que incluye las asociaciones de empresas de la industria de las piedras ornamentales, Sindirochas; al sector de maquinarias, Sindifer; el principal sindicato del sector de las piedras, Sindimármore; representantes del gobierno municipal de Cachoeiro de Itapemirim; distintos departamentos del poder ejecutivo del gobierno estatal (tales como las Secretarías de Desarrollo Económico, Protección Ambiental, y Ciencia y Tecnología); y también agencias del "Sistema S" de Brasil, como el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI).

El Comité Directivo se reúne regularmente para tratar los desafíos sectoriales y regionales. Basándose en esas discusiones, un grupo de consultores ha desarrollado varias líneas de acción y políticas específicas, incluyendo el desarrollo de soluciones para los riesgos ambientales de los subproductos industriales, el desarrollo local de tecnologías avanzadas, y la expansión del mercado de las piedras ornamentales.

Si bien parecería que las acciones propuestas por el Comité Directivo están destinadas a favorecer sólo a un reducido abanico de intereses sectoriales y no al desarrollo territorial más amplio contemplado por el marco del DET, el proyecto ha logrado reunir a una amplia gama de actores para debatir cuestiones que son cruciales para el desarrollo de la región, lo que indica que podría convertirse en un foro inclusivo para la gobernanza territorial si logra alcanzar sostenibilidad financiera.

***Dónde: Cuenca del Río Lurín, Perú
Qué: El establecimiento de una estructura de gobernanza territorial denominada Mancomunidad, un proyecto prometedor que va más allá del tradicional enfoque sectorial/agrícola para promover una visión más sostenible y territorial del desarrollo económico.***

En los últimos 20 años se han producido sustanciales transformaciones económicas en los municipios rurales de la Cuenca del Río Lurín, en los Andes peruanos. Estas incluyen una mayor productividad agrícola debido al desarrollo del riego por goteo y a la presencia

de varios reservorios artificiales de agua en el municipio de San Andrés de Tupicocha, como también al surgimiento del turismo como nueva actividad económica en Antioquía luego de la implementación de un programa dirigido por la comunidad que incluyó el pintado de varios edificios del pueblo y atrajo inversiones en infraestructura. Según un estudio reciente, alrededor del 70% de los campesinos de Cullpe en Tupicocha han pasado de una economía de subsistencia con inseguridad alimentaria a una economía con superávit fiscal y seguridad alimentaria (CIED, 2010, p. 40). A pesar de estas innovaciones, las comunidades rurales de la Cuenca del Río Lurín se mantienen en la pobreza y algunas iniciativas de Desarrollo Económico Territorial (DET) no consiguieron dar resultados concretos. Por ejemplo, una planta de procesamiento de alimentos no logró alcanzar su potencial, en parte debido a que esencialmente fue impuesta verticalmente a la comunidad, como un gesto político, y también porque omitió dar al menos una capacitación básica a la comunidad local en cuestiones de ventas y mercadeo.

Localización

La Cuenca del Río Lurín es la más meridional de las tres cuencas fluviales de la zona metropolitana de Lima. La población de la zona, de algo más de 165.000 habitantes (incluyendo las comunidades costeras) depende fundamentalmente de la agricultura y la ganadería para su subsistencia. En los últimos años el turismo ha comenzado a surgir también como un sector económico viable. Si bien las organizaciones no gubernamentales (ONG) vienen trabajando desde más de dos décadas para mejorar las condiciones y desarrollar capacidades locales en el valle, la pobreza sigue afectando a alrededor de la mitad de la población local. La tierra destinada a la agricultura está siendo abandonada, en tanto que los jóvenes se están mudando a Lima.

Economía Local y Regional

Ya desde hace mucho tiempo, la agricultura ha sido la principal actividad económica de los residentes de la Cuenca del Río Lurín. Por ende, cambios bruscos en la oferta o la demanda de productos agrícolas, así como las innovaciones tecnológicas en materia de riego o de calidad de las semillas han tenido un fuerte impacto en la calidad de vida de la población de Lurín. Dada su proximidad con Lima, los cambios en la demanda de productos agrícolas de los habitantes de la capital también se han hecho sentir entre los campesinos de la Cuenca del Río Lurín. Su proximidad al inmenso mercado capitalino, sin embargo, no es garantía de que los productos de la Cuenca del Río Lurín se vendan allí, ya que toda una serie de factores, incluyendo estándares de calidad, cambios en la demanda y acceso a las cadenas de supermercados, pueden actuar como barreras al ingreso de los productos agrícolas de dicha región.

Panorama de los Actores Públicos y Privados

Una serie de actores del sector público, la sociedad civil y el sector privado en diferentes niveles gobiernan el desarrollo económico de la cuenca. Una gran cantidad de divisiones político-administrativas de Perú, todos organismos electos por votación, tienen jurisdicción sobre la cuenca: los gobiernos regionales y provinciales de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), la municipalidad provincial de Huarochirí y sus siete municipalidades distritales, cada una de las cuales está a su vez conformada por múltiples divisiones denominadas comunidades campesinas (con un total de 20 en la cuenca). Si bien la municipalidad es la responsable de la provisión de la mayoría de los servicios (tanto básicos como de educación), las comunidades campesinas desempeñan un papel importante en términos de administración de la propiedad comunal y uso del agua, como también de impulsar la participación cívica. Además de las comunidades campesinas, las ONG desempeñan un papel fundamental en la gobernanza local. En contraste, el sector privado, conformado en su mayor parte por asociaciones de productores locales, cuenta con mínima representación.

Desde 2009, dos ONG de la región, el Centro Global para el Desarrollo y la Democracia (CGDD), y el Centro de Investigación, Educación y Desarrollo (CIED), llevan adelante un proyecto de desarrollo territorial en la Cuenca del Río Lurín con apoyo técnico y financiero del FOMIN con el fin de afianzar las alianzas público-privadas y las redes que promueven el desarrollo económico y ambiental. En forma similar, el reciente establecimiento de una estructura de gobernanza territorial, denominada Mancomunidad, constituye un promisorio proyecto destinado a promover una visión más sostenible y territorial del desarrollo económico que vaya más allá del tradicional enfoque sectorial/agrícola que ha prevalecido hasta el momento. Si bien es aún demasiado temprano para evaluar el papel del FOMIN en el proyecto y el rol de la Mancomunidad en la promoción de la gobernanza público-privada y el desarrollo económico, la gran cantidad de iniciativas y experimentos que surgieron en torno a la creación de redes de actores público-privados y la promoción de procesos de aprendizaje que han tenido lugar en la región ofrecen importantes lecciones para los encargados de planificar el desarrollo económico de otras regiones de América Latina.

ESTUDIO DE CASO

Dónde: Quetzaltenango, Guatemala
Qué: Alianzas locales de actores del sector privado y la sociedad civil se expanden para conformar un movimiento nacional y promover nuevas mesas público-privadas territoriales para el desarrollo económico (Mesas de Competitividad).

A partir de la década de 1990 surgieron por todo Guatemala asociaciones locales de actores del sector privado y de la sociedad civil para encarar algunos de los desafíos más urgentes del desarrollo económico. En un contexto nacional de alta pobreza, inestabilidad económica, gobierno centralizado y heridas aún abiertas de la prolongada Guerra Civil,

los Grupos Gestores, entidades civiles que trabajan en forma gratuita, se abocaron a crear

iniciativas locales para el desarrollo económico. El modelo de los Grupos Gestores se expandió desde Quetzaltenango hacia todo el territorio nacional y actualmente está presente en todos los departamentos del país, con la excepción de sólo cuatro. Conscientes de la necesidad de un mayor involucramiento del sector público, los Grupos Gestores han contribuido a promover las Mesas de Competitividad, mesas redondas que permitieron a los Grupos Gestores y a otros importantes actores de la política de desarrollo económico territorial -tales como cámaras empresarias, universidades, organizaciones no gubernamentales (ONG) y los gobiernos municipales y departamentales- abrir sustanciales debates sobre sus economías locales y regionales. Tanto el gobierno nacional como los organismos multilaterales de cooperación tales como el FOMIN han tomado plena conciencia de la importancia de estas Mesas como potenciales mecanismos de gestión público-privada para el DET.

Localización y Economía

Con 225.000 residentes, Quetzaltenango (también conocida por su nombre maya de Xelajú, o Xela) es la segunda ciudad más grande de Guatemala y la más grande fuera del área metropolitana. Es capital del departamento del mismo nombre y el principal centro económico de la Región VI. La tasa de pobreza en la Región I (donde se ubica la capital del país) es del 16% frente a un 60% para la Región VI. La economía de la zona sigue siendo ampliamente dependiente de una variedad de productos agrícolas, incluyendo hortalizas de hoja, frutas y granos. En las últimas décadas surgió un pequeño sector manufacturero, particularmente basado en maderas y sus subproductos. El sector servicios, particularmente salud, educación y turismo han surgido como uno de los principales motores de crecimiento de la región. La ciudad de Quetzaltenango tiene una universidad pública y siete privadas (de un total de cerca de 800 instituciones educativas), que en su conjunto atraen a miles de estudiantes de todo el país. La ciudad también consiguió un nicho particular en materia de enseñanza de idiomas, y sus 35 escuelas de lengua española atraen a estudiantes de Estados Unidos y Europa.

Panorama de los Actores Públicos y Privados

Tradicionalmente, los gobiernos municipales de Guatemala no han tenido un claro mandato para promover el DET, y sus responsabilidades primarias en general se han visto limitadas a la provisión de servicios básicos y de planificación del uso de la tierra. Con el fin de hacer frente a estas cuestiones de desarrollo territorial, las reformas de 2002 crearon comisiones para el Fomento Económico, Turismo, Ambiente y Recursos Naturales (Comisiones FETARN). En la práctica, estas comisiones generalmente se enfocaron en temas ambientales dejando de lado cuestiones de DET; además, las comisiones carecen de los fondos apropiados y del apoyo técnico necesario para tener un verdadero impacto.

Con el fin de implementar estas políticas, muchos municipios han creado Oficinas Municipales para el Desarrollo Económico Local (OMDEL), que cuentan con fuerte respaldo de las agencias de cooperación internacional. Sin embargo, los municipios cuentan con sólo algunas pocas herramientas para el desarrollo económico, lo que limita su capacidad para embarcarse en procesos DET significativos y con potencial de producir transformaciones.

Junto a estos actores del sector público se encuentran los Grupos Gestores (GG), que son asociaciones de líderes y profesionales locales que actúan en forma voluntaria para promover proyectos de desarrollo económico en sus municipios. Los grupos más sólidamente establecidos

(como el de Quetzaltenango) tienen representantes de empresas que operan en los principales sectores de la ciudad, entidades públicas y privadas que trabajan en temas de DET, cooperativas, grupos comunitarios, asociaciones profesionales, grupos académicos, y agencias del gobierno municipal. Los Grupos Gestores se forman a partir de la asociación de profesionales de negocios que se forman generalmente en base a relaciones personales previas (asistencia a las mismas escuelas, programas universitarios o club sociales) más que por afinidades sectoriales específicas. Una vez constituidos, la mayoría de los GG limitan el ingreso con el fin de enfocarse en proyectos específicos y solo se abren a nuevos miembros en forma periódica.

Gobernanza

Reconociendo la naturaleza regional de los desafíos asociados con el DET, como también la necesidad de cuidar la relación que deben guardar con el sector público para llevar adelante proyectos DET significativos (relación que no puede ser ni demasiado cercana ni lejana), los Grupos Gestores han comenzado a convocar Mesas de Competitividad público-privadas a nivel municipal, departamental e incluso regional. El establecimiento de las Mesas, que se inició en 2010, se debió mayormente a los esfuerzos de la Red Nacional de Grupos Gestores, con el apoyo del FOMIN y de otros organismos de cooperación, para relacionarse con el sector público en forma más efectiva.



→ ACERCA DE LOS AUTORES

Karen Chapple, doctora, es profesora en Planificación Urbana y Regional en la Universidad de California, Berkeley (Estados Unidos), y se especializa en desarrollo económico territorial y planificación sostenible. Su más reciente libro se titula “Planificar Ciudades y Regiones Sostenibles: hacia un desarrollo más equitativo” (Routledge, septiembre de 2014).

Miren Estensoro, doctora, es investigadora de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad y la Universidad de Deusto (España). Su investigación actual se centra principalmente en la facilitación de procesos de investigación-acción para el desarrollo territorial, las redes de colaboración público-privada, la gobernanza territorial y la innovación social.

Susana Franco, doctora, es investigadora de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad y la Universidad de Deusto (España). Su programa de investigación se centra en clústeres, gobernanza y competitividad territorial. Ha trabajado en varias universidades británicas y latinoamericanas, y ha ofrecido asesoramiento a varias agencias de las Naciones Unidas.

Sergio Montero, doctor, es profesor asistente en desarrollo urbano regional en el Centro Interdisciplinario de Estudios para el Desarrollo (CIDER) de la Universidad de Los Andes (Colombia). Sus intereses se centran en: la relación entre gobernanza y planificación urbana y regional; las dinámicas de la planificación en el contexto de la globalización; y las estrategias de desarrollo económico local, con énfasis en América Latina.

Pedro Peterson es un Planificador para la ciudad de San Francisco, California y es especialista en desarrollo económico territorial, vivienda y finanzas públicas urbanas. Su tesis doctoral en la Universidad de California, Berkeley (Estados Unidos) se enfoca en esfuerzos de gobernanza público-privada para la promoción del desarrollo económico local en ciudades de Brasil.

Portada: (arriba) Fondo Multilateral de Inversiones, (abajo) Tupicocha (Perú) por Karen Chapple / **Página 5 y 7:** Construcción de reservorio, cuenca del Lurín (Perú) por Centro Global para el Desarrollo y la Democracia (CGDD) / **Página 29 y 31:** Proyecto en la cuenca del Lurín (Perú) por Fondo Multilateral de Inversiones / **Página 47:** Plaza Fátima, Cachoeiro de Itapemirim (Brasil) por Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim, vía Wikimedia Commons / **Página 61:** Reservorio, cuenca del Lurín (Perú) por Fondo Multilateral de Inversiones / **Página 73:** Vista panorámica de la ciudad de Quetzaltenango (Guatemala) por Chrishonduras, vía Wikimedia Commons / **Página 83:** Azpeitia (País Vasco, España) por Euskalduna, vía Wikimedia Commons / **Página 90:** Tupicocha (Perú) por Karen Chapple / **Página 105:** Emprendedoras (Provincia de Arauco, Chile) por Corporación Industrial para el Desarrollo (CIDERE).

Diseño y Maquetación: Metroymedio. Comunicación Visual.

FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES

1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577



mifcontact@iadb.org



www.fomin.org



[fominbid](https://www.facebook.com/fominbid)



[fominbid](https://twitter.com/fominbid)



Fondo Multilateral de Inversiones
Miembro del Grupo BID