

**DESARROLLO TERRITORIAL  
COMO AMBITO DE INNOVACION PARA LA COMPETITIVIDAD**

**Carlos Calderón Azócar  
Secretario Ejecutivo Chile Empeude  
Cuenca, Ecuador. Noviembre de 2007.**

## Las nuevas competencias requeridas para ser competitivo

Con el cambio de milenio y de era, en una economía definitivamente mundializada, la competitividad ya no es de las empresas aisladas, sino de redes, sistemas y territorios.

Las empresas, o forman parte de sistemas crecientemente complejos, especializados y dinámicos, con componentes públicos y privados, así como materiales y simbólicos, que son los que relacionalmente pueden alcanzar *competitividad* o, simplemente, no llegan a ser *competentes para competir*.

Dichos sistemas están conformados no sólo por *conglomerados* económicos y comerciales, sino una amplia gama de actores, instituciones y relaciones que van desde los trabajadores vinculados a ellos y la calidad de su trabajo, pasando por la acción pública promocional y de creación de entornos favorables a la innovación y competitividad, el desarrollo de redes y eslabonamientos de competencia y cooperación entre diferentes tipos y tamaños de empresa; hasta por los grados y calidades de la descentralización de las decisiones económicas y político-administrativas, de la responsabilidad social y ambiental de los agentes económicos, o de la incorporación de la identidad local a la producción global.

Es que *la mundialización se ha tornado global*, no ya sólo en lo económico. Las dimensiones ambientales presionan a la economía a hacerse también sustentable y sostenible, y las sociales a que se respeten los derechos laborales. Los derechos humanos agujijonean a las formas productivas para que se superen las formas de trabajo infantil y para que asuman políticas de buena vecindad. Las nuevas demandas por vida saludable y por identidad, establecen crecientes exigencias a la producción por la trazabilidad de su inocuidad, la responsabilidad con el entorno ambiental y social, o por su denominación de origen.

Todo ello, posiblemente en ciernes pero con potencia que penetra y se expande; está llevando aceleradamente al agotamiento de antiguos modelos y referentes de desarrollo económico y con ello, redefiniendo los parámetros de lo que implica *ser competitivo*.

‘Es así que las monolíticas grandes empresas de producción masiva de bienes a bajos precios relativos, propias del modelo *fordista* de fin del milenio pasado, ya no son referentes de eficiencia, ni siquiera de eficacia, emergiendo como alternativas que constituyen diferencia la flexibilidad y el funcionamiento en red de las empresas y otros agentes para asegurar calidad con innovación permanente.

‘La gran usina da paso a otra más grácil, más que economías de escala se buscan economías de aglomeración, la organización vertical se cambia por redes más horizontales, jefes son reemplazados por líderes, la importancia del petróleo cede a la del micro chip, lo moderno ya no es lo manufacturado sino lo informatizado, y la sociedad del futuro en ciernes ya no es industrial, sino del conocimiento.

‘Dicha lógica de flexibilidad y operación en red va haciendo que las fronteras y los estados nacionales pierdan relevancia relativa en cuanto promotores y reguladores de la economía; ya que las múltiples relaciones entre los diferentes agentes económicos, para-económicos y extra-económicos, crecientemente virtuales y que se desarrollan tanto en los niveles físicamente más próximos como en los más distantes, hacen que dichas fronteras se tornen crecientemente difusas, y resulten permanente y cotidianamente vulneradas.

'Es así que lo global ya no se corresponda necesariamente con lo físicamente distante, ni ésto con lo tardío. Y lo local ya no sea equivalente obligado de lo materialmente cercano, ni ello de lo inmediato. Los parámetros o referentes básicos y esenciales, tiempo y espacio –el cuándo y el dónde–, están mutando, por lo que los comportamientos adaptativos –inteligentes– seguramente empiezan a ser otros, y en muchas circunstancias muy diferentes.

'En la medida que lo anterior ocurre, son otros los espacios, ámbitos, sectores y tipos de relaciones en los que empiezan a concentrarse las dinámicas económicas significativas. Las políticas 'macro' ya no tienen el poder de antaño para incidir con la misma fuerza en dichas dinámicas: De la misma forma que las políticas 'micro' sólo pueden influir en una parte menor de lo que hace a la competitividad empresarial.' (1)

Incluso, las antiguas distinciones sobre factores productivos, que alguna vez fueran *clásicas*, al resultar ahora insuficientes para distinguir, derivan ahora en categorías simplemente *viejas*.

Junto a las nociones de capital físico o financiero, se enriquecen las visiones, análisis y estrategias al visibilizarse formas de capital antaño ignoradas, como las de *capital ambiental, social y cultural o identitario*. La hoy de moda categoría de *capital humano*, genera crecientes y múltiples complicaciones a las concepciones tradicionalmente sobre el llamado *recurso humano*, especialmente cuando se pretende reducirlo a un simple *factor de producción*.

*Conglomerados competentes*, para ser competitivos, requieren ahora de nuevas competencias, incluidas el que estén conformados por redes de empresas y de instituciones que sean capaces de desarrollar nuevas *competencias relacionales*.

## El des-cubrimiento de nuevos temas

En la búsqueda de nuevas condiciones y estrategias que contribuyan al desarrollo de la competitividad y de las competencias para alcanzarla y mantenerla, en los años recientes, se han empezado a des-cubrir realidades y procesos hasta hace poco más bien ignorados salvo por algunos especialistas y los actores más directamente involucrados en dichas experiencias.

Hace poco se empieza a hablar, más allá de iniciados o responsables directos de dichas experiencias concretas; de los denominados *distritos industriales* o de los *pactos territoriales* por el empleo, en ambos casos italianos; del desarrollo de *medios innovadores* (*milieux innovateurs*) en la vertiente francesa o de los *interland* en la anglosajona; del desarrollo comarcal europeo con fondos estructurales de la Unión (Leader, Urbal, otros); de las propuestas de *integración productiva* de algunos organismos internacionales, o de los modelos denominados de *clusters*, sea en su interpretación más europea o norteamericana.

Por su parte, están los "casos en observación" de *nuevas formas de desarrollo* en países como Australia y Nueva Zelanda, Irlanda, o algunos del Sudeste Asiático; así como una cierta expectación, que oscila de la admiración al temor, respecto de las formas de *despertar* que está adquiriendo y exhibiendo la milenaria China.

---

1 Párrafos tomados de otro trabajo del autor, actualmente en edición.

En diferentes círculos de Latinoamérica, desde hace algunos años se habla con profusión y desenfado de clusters, refiriéndose muchas veces con ello y de modo indistinto, tanto a casos o experiencias concretas como a simples proyectos o intenciones; e incluyendo bajo dicha denominación a una heterogénea variedad de situaciones en que casi todo cabe: desde sustantivos y netos *enclaves*, a simples *encadenamientos de proveedores*, o lo que algunos han denominado *mini-clusters* o *proto-clusters*.

Por su parte, junto al re-descubrimiento o a la re-valorización de algunas experiencias ya *clásicas* como las de *Villa El Salvador* (Perú), de *Rafaela* (Argentina) o del *Gran ABC* de San Pablo y de Porto Alegre (Brasil); empiezan a surgir o a conocerse experiencias de *desarrollo local* en el plano económico como pueden ser, para mencionar sólo algunas, las de *Guanajuato* (México), *Medellín* (Colombia), *Rosario* (Argentina) o, en el Ecuador, las de *Cotacachi*, *Quito* o *Cuenca*.

También, empiezan a desarrollarse y a conocerse las primeras experiencias de programas o políticas nacionales que impulsan iniciativas de esta naturaleza, y que van alcanzando cobertura, incidencia y primeros resultados interesantes en los respectivos países, como puede ser la de los *Aranjos Productivos Locais* (arreglos, acuerdos o sistemas productivos locales) en Brasil, con los que se ha vinculado el *SEBRAE*; o los *Planes de Desarrollo Económico Territorial* en Chile, impulsados a través del Programa *Chile Emprende*.

## **Dos aproximaciones sobre competencias y competitividad de conglomerados**

No cualquier conglomerado o sistema económico-productivo desarrolla competencias para llegar a ser competitivo, ni para mantenerse como tal (sustentabilidad).

Ni siquiera basta que opere como *sistema* de *encadenamiento* o *red*, especialmente cuando su composición se reduce sólo de grupos de empresas (sin otros actores, agentes e institucionalidades, con proyectos comunes, claves para la competitividad); o si las relaciones entre las empresas involucradas son sólo del tipo proveedores-clientes.

Es posible identificar al menos dos formas que pueden alcanzar eficacia para agregar valor, desarrollar competencias y lograr competitividad a través de estos conglomerados complejos: la de *eslabonamientos* o *encadenamientos*, de carácter vertical; y las de *redes de cooperación* para la competencia, de carácter más horizontal.

En la primera aproximación, ello se alcanza en la medida que se logre integrar de un modo sustentable a los diferentes participantes de la cadena productiva y comercial, a través de eslabonamientos o encadenamientos tanto *hacia atrás* como *hacia delante*, en *cadena de valor* que resulten sostenibles para sus participantes.

En dichos casos, denominados --según sus características o denominadores-- como *cadena*, *eslabonamientos*, *integración productiva*, *clusters* y otros de carácter sectorial o *rubrista*; los niveles de competitividad están asociados principalmente a los niveles de calidad que se logren respecto de una cantidad acotada de productos en los que se logra agregación de valor por especialización.

En la segunda aproximación, la competitividad se desarrolla básicamente por las relaciones de cooperación y competencia entre los participantes de *redes de valor*, en la medida que ellas generen *competencias* para el conjunto.

En estos otros casos, denominados *distritos (industriales)*, *medios innovadores*, *territorios emprendedores*, *sistemas productivos locales*, o procesos de *desarrollo regional, territorial* o de *ciudades-región*, u otros de carácter más bien territorial; la competitividad está asociada a una calidad que se logra respecto de una gama más amplia de productos cuyo valor añadido está en una cierta identidad común o relacional que es la que aporta *distinción*.

Ambas formas de desarrollo de competencias y agregación de valor de calidad no son excluyentes, existiendo muchos casos y experiencias en que, en diferentes grados, ellas se combinan, complementan y potencian.

Sin embargo, cada una de estas aproximaciones y sus variantes, tienden a ser encuadradas en determinados *tipos (o intuiciones) ideales*, conforme a las dimensiones que se enfatizan. Y estos énfasis suelen desprenderse de los enfoques, intereses, prioridades, apuestas, y posiciones o toma de posiciones de quiénes las sustentan o asumen.

Desde dichas posiciones, reducciones analíticas mediante y presentados los diferentes *tipos* como antinómicos para relevar lo positivo que tendría el que se defiende; a veces el debate se lleva a discutir las ventajas del propio y las desventajas del otro, más que a dimensionar el tipo de contribución que puede realizarse, desde la posición sustentada, en función de un tipo desarrollo más equitativo, sostenible y sustentable.

Sin perjuicio de las potencialidades de las estrategias de *eslabonamientos integradores* (y de sus riesgos) para el desarrollo de innovaciones que contribuyan a la competitividad con sustentabilidad; dada la naturaleza de este trabajo; en las siguientes secciones nos centraremos en las posibilidades (y restricciones) de los procesos de *desarrollo territorial* con base en redes locales *competentes* <sup>(2)</sup> para contribuir a un *mejor* desarrollo.

## **Desarrollo territorial y redes locales competentes para la competitividad global**

Así como el tipo de conglomerados que hemos denominado genéricamente *eslabonamientos integradores*, no se reduce ni a las empresas que se integran, ni menos a las relaciones de provisión-clientela entre ellas; las *redes de coopectencia territorial* mucho menos se reducen a las relaciones que establecen las unidades productivas y comerciales que las integran.

Aplicado a una de estas aproximaciones, se podría citar que "... no compite sólo la empresa de forma aislada, sino la red y el territorio, es decir el conjunto de actores e instituciones que lo conforman, entre los cuales hay que citar el capital social y los elementos de identidad territorial, la coherencia y coordinación

---

2 *Coopetentes*: de cooperación y competencia; de cooperación para la competencia; pero también de cooperación para el desarrollo de competencias (individuales y asociativas) que contribuyan a la competitividad (colectiva e individualizada); o de cooperación competente el desarrollo de dicha competitividad.

eficiente de los servicios y recursos estratégicos, la cooperación público privada y las estrategias concertadas entre los diferentes actores.”

“Los sistemas productivos locales son, pues, unidades de análisis territorial en las cuales las economías de la producción internas a las empresas se funden con las economías externas”: las “economías externas generales’ (del agrupamiento de empresas del que forma parte) y las ‘economías externas locales’, correspondientes al territorio concreto donde se sitúan.” (3)

Así el territorio se puede concebir ya no sólo como un espacio geofísico en que se localizan o deslocalizan empresas, sino en primer lugar como un recurso complejo --conjunto diverso de activos y potencialidades-- a partir de lo cual dichas empresas, en la medida que operen en una lógica de competencia cooperativa, pueden desarrollar en conjunto economías derivables de los fenómenos de aglomeración.

Esta potente y a la vez sutil forma de capital, que se ha denominado *Capital Territorial* y que incluye la relación sinérgica al menos entre el *Capital Natural*, *Capital Humano*, *Capital Social*, *Capital Identitario o Cultural*, y *Capital Institucional* del Territorio(4); adquiere por tanto la capacidad de reproducirse, y de hacerlo ampliamente.

*He aquí un punto central de partida. Entendido de esta forma el Territorio es también un potencial o recurso para el desarrollo y la competitividad.*

Ello es lo que permite construir un discurso de desarrollo económico territorial, así como desplegar estrategias y aplicar políticas que faciliten o fomenten los procesos correspondientes.

La gestión de dicha forma de capital por parte del conjunto de actores locales, empresariales, sociales, académicos y públicos; es lo que permite alcanzar economías derivadas de su aglomeración *cooperante*.

Economías externas a las empresas pero internas al territorio, que las empresas puede internalizar para sí ganando en rentabilidad particular pero que, al hacerlo, contribuyen a que el conjunto de participantes o *conglomerado* de ellos, así como el propio territorio, ganen en competitividad, contribuyendo a desarrollar nuevas economías relacionales entre las diferentes empresas, sí como economías del entorno territorial.

Desarrollo de *competitividad* del conjunto que, a la vez, permite que la apropiación privada aunque no excluyente de los gananciales, se exprese bajo la forma de una mayor *rentabilidad* para los diferentes participantes específicos.

---

<sup>3</sup> Alburquerque, Francisco (2007). “Desarrollo Económico Territorial como desafío de política pública”, Red DETE-ALC / CYTED / Chile Emprende, Santiago (Chile) y Sevilla (España), borrador, enero 2007. Sobre economías externas generales y locales cita a Sforzi, F: “La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local”, en Rodríguez, F. (ed.): Manual de desarrollo local. Gijón (Asturias), 1999.

<sup>4</sup> Calderón, Carlos (ed.); Zúñiga, Gerardo; Herrera, Sandra; *et. al.* (2005); “Guía Metodológica de Desarrollo Territorial”, Chile Emprende, Santiago de Chile, (sobre capital territorial, ver paginas 87 y siguientes). Versión en PDF se puede encontrar en <http://www.chilemprende.cl/documents/documentos/DOC-3-guiaparte1.pdf>.

Es en este punto en que el interés general o público por la *competitividad* se encuentra, y puede complementarse, con el interés privado o particular por la *rentabilidad*.

Y es el espacio a partir del cual pueden desarrollarse las redes locales, en que se combine y potencie lo público y lo privado para contar cada vez con más competencias, que hagan al conjunto más competitivo y más sustentable dicha competitividad.

En este marco, competencia y cooperación entre agentes y actores territoriales ya no sería antinómica, sino potencialmente complementaria en torno a objetivos comunes pactados. Ello lleva a la valorización económica de la negociación, del establecimiento de acuerdos, y del logro de consensos entre actores de diversas condiciones y con distintos intereses, públicos y privados, en que los primeros no son ni los promotores ni los ayudantes de los segundos, y éstos no son ni los beneficiarios de aquéllos ni los exclusivos creadores de riqueza.

Por tanto, la generación y desarrollo de *redes público-privadas de cooepetencia territorial*, constituye una cuestión central de una estrategia de desarrollo que aspira alcanzar y sostener competitividad.

Es así que “El establecimiento de redes y mecanismos de cooperación y gestión público privadas de carácter territorial (...) resulta clave para contar con espacios de concertación en que puedan concurrir los diferentes actores en torno a oportunidades comunes de desarrollo: el sector público sectorial, regional y municipal; y el sector privado con finalidad de lucro y finalidad social.” (5)

He ahí la primera y más relevante innovación para la competitividad que, en estos casos, puede desarrollarse desde el territorio: generar las condiciones para que las empresas accedan a ser parte de *redes de cooepetencia* que les permitan mantener o alcanzar y sustentar *competitividad* ya que, en caso contrario, no tendrán posibilidades reales de pasar del nivel de simple reproducción o subsistencia.

## **Desarrollo territorial e innovación para la competitividad**

El Territorio no es, en si mismo, fuente de innovación para la competitividad, sino a lo más *reservorio potencial* de ella.

Son los procesos de Desarrollo Territorial, vía catalización de *redes de cooepetencia* locales, los que pueden transformar dicho *reservorio* en *manantial*.

¿Qué tipo de innovaciones para la competitividad pueden contribuir a catalizar, generar, o profundizar procesos de desarrollo territorial, a partir de las potencialidades de dichos territorios, de sus recursos y de las capacidades de sus actores y agentes económicos y extra-económicos?

---

5 Romo, Ricardo (2002). Romo, Ricardo (2002): “Ruralidad Chilena Oportunidades de Desarrollo País. Propuestas para el Bicentenario”; PRORURAL, Serie Reflexiones y Propuestas N° 16, Santiago de Chile, octubre de 2002.

De los aprendizajes que pueden extraerse de diversas experiencias de desarrollo territorial realizadas o en curso <sup>(6)</sup>; es posible identificar diferentes dinámicas generadoras de *innovación para la competitividad* de las empresas y sistemas que participan de dichos procesos, entre ellos:

▪ ***Innovación elemental: superación de deseconomías de atomización***

Los procesos de desarrollo territorial facilitan, en primer lugar, que las empresas locales conformen *redes de coopetencia*, las integren y se integren en ellas.

Con ello, se hace posible que superen su secular atomización, lo que ha pasado ya a ser condición *sine qua non* para ser competitivo.

No alcanzarlo implica, más temprano que tarde, quedar *fuera de competencia*.

Es a través de dichas redes que sus integrantes podrán poner en valor el patrimonio, los recursos y competencias que derivan de lo *propio*, para aprovechar las oportunidades que derivan de las demandas *externas* —endogeneizar las oportunidades— y transformarlas en fuentes de empleo y riqueza que permanezca.

Ésto, que puede parecer una obviedad, sería la menos obvia de todas a juzgar por su baja ocurrencia en el mundo real; pareciendo bastante evidente que ellas no se desarrollan por si solas ni *en forma espontánea*.

Los procesos de *desarrollo territorial*, en cuanto espacios que facilitan o pueden facilitar estas relaciones de *coopetencia*, pueden llegar a ser portadores de la principal *fuerza de innovación* para la competitividad de las empresas, precisamente aquella que les permite alcanzar y sostener competitividad en la era de la mundialización globalizada.

Si la *innovación* no es conducente a esta suerte de nueva *condición de sobrevivencia*, simplemente no sirve para nada relevante.

Salvo, para que siga prevaleciendo una determinada forma de aprovechamiento de las oportunidades globales: la propia de los grandes *enclaves* y *corporaciones* transnacionales que a través de sus políticas de localización-deslocalización, *extraen riqueza y la transfieren sin que ello derive en desarrollo local*.

Si esta nueva forma de innovación resulta *condición de sobrevivencia para la competitividad*, y si ello no se produce en forma *espontánea*, salvo que se opte por dejar las cosas como están, se requiere *invertir* para que surja y se desarrolle.

---

<sup>6</sup> Para esto, el autor se apoya principalmente en los aprendizajes surgidos de la experiencia chilena de Planes de Desarrollo Económico Territorial (ver más adelante).

Como dijera un dirigente de una red de emprendedores locales participantes de un plan de desarrollo territorial, al referirse a las instancias público-privadas generadas para conducir dicha iniciativa (redes de empresas y municipios locales, entidades de promoción, servicios públicos y otros integrados en un consejo de desarrollo territorial): “la genialidad de esto, estuvo en quién se le ocurrió *juntar a los injuntables.*” (7)

#### ▪ **Innovación por adopción adaptada**

Una segunda *fuerza de innovación para la competitividad* que pueden activar los procesos de desarrollo territorial, dice relación con lo que algunos han denominado *innovación por adopción*.

En su forma más clásica, esto se produce a través de las relaciones con el exterior que desarrollan las redes locales, lo que facilita el acceso a conocimientos, tecnologías, experiencias, modelos de gestión, mercados y nuevas demandas que, ampliando los campos de visión y de oportunidades, permiten *adoptar* aquello externo que, debidamente *adaptado* y *readecuado*, al combinarse de una nueva forma con componentes propiamente locales, adquieren nueva pertinencia y pasan a constituir *innovación* local.

Ejemplos de esto puede ser cuando redes turísticas de *Copiapó* (8) viajan a Buenos Aires (9) o de la *Cuenca del Mataquito* (10) se concertan para hacerlo a Lima (11), fruto de lo cual, en el primer caso *adaptan* criterios y prácticas de atención al cliente para redefinir la calidad de su oferta local y, en el segundo, esperan enriquecer la oferta gastronómica local.

O los casos de emprendedores de *Alto Hospicio* (12) que viajan a China o del *Cluster Forestal de la Araucanía* (13) que visitan Italia, fruto de lo cual adquieren cierto tipo de tecnologías que les permiten, en un caso, diversificar su producción para la gran minería y, en el otro, agregar valor al procesamiento local de la madera.

---

7 Nardecchia, Matías (2003), Gerente Federación de Turismo de Chiloé, Consejo Público-Privado de Desarrollo de Chiloé, Región de Los Lagos, Chile.

8 Territorio de la Región de Atacama (Chile).

9 Ciudad Capital de Argentina.

10 Territorio de la Región del Maule (Chile).

11 Ciudad Capital de Perú.

12 Territorio de la Región de Tarapacá (Chile).

13 Territorio de la Región de La Araucanía (Chile).

## ▪ Innovación por emulación

Una variante de lo anterior, es el tipo de innovación que se genera por efecto de la *emulación* que producen los resultados que alcanzan determinadas prácticas emergentes en un determinado territorio.

Ello se produce cuando una empresa o grupo de empresas, por cualquier razón o como resultado de cualquier *fuerza de innovación*, se hace portadora de formas de producción, comercialización, gestión, relación u otras no tradicionales en el territorio las que, en las condiciones locales o a partir de ellas, devienen en resultados de mayor rentabilidad. Y que junto a ello, los mercados correspondientes que reconocen dichas formas de plus valor, siguen representando una demanda pendiente de satisfacer y, por tanto, oportunidad para otras empresas del territorio.

El *éxito del vecino* viene a constituir un fuerte estimulante para *adoptar* lo que a él o ella le está reportando mejores resultados, con el agregado que, por tratarse de alguna forma de un *par*, ello redundará en la *emulación* de los otros (principio de “si un par –‘un uno como uno’— puede, yo también puedo”).

En la medida que estos *innovadores* se comporten como un ‘*uno de nosotros*’ y formen parte activa de las redes de emprendedores locales, dichas relaciones contribuyen a la adopción y difusión de innovaciones que, a mediano plazo, deriven en innovaciones locales o territoriales agregadas.

Casos como éstos son los múltiples que se derivan de emprendedores locales, originarios que *salen al mundo* o radicados desde fuera que *traen mundo* e innovan a partir de lo local y que, estando dispuestos o alcanzado disposición para aportar a su desarrollo; se transforman en *avanzadas* de posteriores procesos de innovación ampliada por adopción y adaptación.

## ▪ Innovación por tensión dinámica con nuevos mercados

Una cuarta fuente o contribución de procesos de desarrollo territorial a la generación de innovación para la competitividad, es la que se produce como resultante de la conexión con mercados que expresan nuevas demandas.

Dichas conexiones contribuyen a *tensionar* las formas de producción presente frente a las exigencias de las nuevas demandas que se conocen; las que *presionan* a introducir modificaciones en los procesos y/o productos para lograr condiciones de acceso a dichos mercados.

Dichas tensiones, por si mismas no generan innovación, pero si *presionan* a las empresas, emprendedores y sus redes para que se introduzcan las innovaciones que derivan de las exigencias de los (nuevos) mercados (conocidos); con resultados de movilización de energías para responder a ello.

Es dicha movilización de energías por innovar lo que --conexión mediante con las otras fuentes de innovación con que cuentan o se relacionan las empresas o las redes que integran, y en los casos que resultan exitosos--, lo que puede generar innovación, introducirla en procesos, productos o relaciones existentes o dar origen a otros nuevos.

En la medida que la aplicación de dichas innovaciones o cambios se expresa en resultados concretos de acceso a los (nuevos) mercados y ello es localmente conocido, se facilita la posterior *innovación ampliada* en el territorio y sus redes, por adopción adaptativa o imitativa.

Estos casos se detonan cuando, diversas redes empresariales locales (vg. productoras de alimentos, servicios, turismo, bienes industriales o de consumo, otros), participan de diversas ferias, intercambios o negociaciones *profesionales*, dentro o fuera de su país, a través de las cuales se pone en valor, perfecciona y difunde la producción local, conectándola con sus mercados más *exigentes*. Fruto de ello –muchas veces vendiendo muy poco o casi nada de la *primera* oferta disponible--, se *internalizan* las nuevas demandas detectadas, optando por *invertir en las innovaciones* que les permitirán responder a las demandas de los respectivos mercados con los que han iniciado relación.

Las formas que pueden adquirir estas formas de intercambio, con resultados de innovación de puesta en valor interno y externo de la propia oferta, de mejoramiento de la misma vía innovaciones agregadas derivadas de la creación interna y de la inspiración externa, a la vez que internacionalizando lo local para hacerlo más competitivo afuera; pueden ser muchas y variadas.

Por ejemplo, la realización del Primer Festival Gastronómico Cuenca 2007, a través del cual se difunde la mejor cocina cuencana, usando el tipo de *tecnología de punta* que aportan destacados chefs locales e invitados del resto de Ecuador, para poder responder a las exigencias de calidad del mercado al que se dirige principalmente: turistas de fuera de Cuenca.

Pero, no sólo es valorización de lo propio lo que se busca o alcanza, sino también su enriquecimiento vía la introducción de fuertes innovaciones orientadas a internacionalizar la oferta de modo que ésta pueda llegar a mercados potenciales más amplios.

Estas innovaciones surgirán como resultado de creaciones colectivas, basadas en algunos casos en la puesta en valor presente de recursos propios insuficientemente considerados por larga data, como podría ser la incorporación a ella de ingredientes o productos provenientes de la *cultura Cañari* y, en otros, en aquello *que se adapte localmente de lo que se adopte del exterior*, en este caso, de lo que aportado por los chefs peruanos traídos como invitados especiales para la ocasión, seguramente con el propósito de aprender de una de las mejores cocinas del mundo.

#### ▪ **Desarrollo de economías que facilitan en acceso a condiciones y fuentes de innovación**

Las economías de aglomeración que pueden generar los procesos de desarrollo territorial, también son aplicables al acceso a determinadas fuentes o condiciones claves para generar innovación.

Salvo empresas grandes o de punta, la gran mayoría de las empresas locales no tienen condiciones para realizar por sí mismas investigación-desarrollo (I+D) ni para acceder, aisladamente, a fuentes que las realicen o financien.

Pero si pueden lograrlo redes empresariales locales, para el desarrollo de determinadas apuestas estratégicas que compartan, y en torno a las cuales pueden generar alianzas por conjunción de intereses, tanto con fuentes de I+D como de su financiamiento.

Redes territoriales de empresas y emprendimientos en torno a un particular turismo de intereses especiales como puede ser el patrimonial o étnico, de un determinado tipo de producción alimentaria con certificación de origen o inocuidad, de muebles de estilo, de prestación de servicios a población estudiantil flotante, o de otros bienes o servicios; en la medida que estén insertadas en un plan de desarrollo centrado en las respectivas apuestas o que las incluya explícitamente; pueden constituirse en un atractivo *mercado de oportunidades* para las instancias especializadas que pueden realizar I+D y contribuir a los procesos de I+D+i (investigación-desarrollo-innovación).

Centros de investigación, estudios y enseñanza superior pueden encontrar una interesante *clientela* en estas redes estructuradas en torno a apuestas estratégicas para el desarrollo local, las que a la vez se pueden constituir en *oferta* para que las primeras cuenten con un campo experimental por una parte y, por la otra, con una fuente de justificación.

En cuanto *clientela agregada*, puede justificar investigaciones y aplicaciones para enfrentar las necesidades de *conocimiento* para mejorar la competitividad de una determinada oferta; con lo que los centros de I+D pueden responder a las demandas sociales e institucionales de contribución al desarrollo de los entornos en que se insertan.

En cuando *oferta como campo experimental*, además de poder aportar para la realización de las necesarias pruebas que permitan validar conocimientos y su aplicación, constituyen fuente de conocimiento tácito con potencial innovador, condición esencial para la producción de conocimiento codificado que pueda aplicarse con pertinencia desde las condiciones locales.

Por otra parte, la combinatoria de las condiciones indicadas, se puede transformar en fundamento para el acceso a fuentes de financiamiento de I+D+i; sea porque los centros de producción de conocimiento pueden *invocar* las redes, apuestas y planes locales para justificar la gestión de recursos en función de los procesos de desarrollo concretos a los que contribuirían; o porque las redes y planes de desarrollo pueden postular a dichos fondos con la solvencia que aporta hacerlo en alianza expresa con centros de producción de conocimiento debidamente prestigiados.

Casos de estos son múltiples, desde las investigaciones con recursos regulares o la orientación de prácticas profesionales y tesis de grado a la asesoría, capacitación o asistencia técnica a empresas, o a la codificación o aplicación de conocimiento que contribuyan a ser más competitiva la oferta local; pasando por alianzas entre las redes y conglomerados empresariales y los centros de investigación para acceder a recursos de distintas fuentes que financian I+D+i con características como las anotadas; hasta la participación de estos centros de conocimiento en las instancias de cooperación público-privadas que conducen los respectivos planes de desarrollo territorial.

#### ▪ **Innovación por combinatoria de oferta singular**

Un conjunto de productos de buena calidad, cada uno de ellos por separado sin mayores atributos de innovación; combinados de una determinada forma que los integre en una oferta singular; pueden constituir una forma de innovación sustantiva, que derive en sostenible, y que se torne en insustituible.

Ello puede resultar altamente *innovador*, incluso cuando la combinatoria se realiza, precisamente, sobre la base de productos *tradicionales*.

Es *la* cocina peruana o mexicana --o la comida *novoandina*, o *el* mole oaxacaqueño <sup>(14)</sup>-- lo que constituye un singular producto, a la vez diverso y unitario el que, formando parte de una oferta más amplia (artesanía, turismo, servicios, cultura, etc.), conforman un *algo de calidad inigualable* que, en el caso de cocina peruana, la ubica como *una de las tres mejores del mundo*. <sup>(15)</sup>

Lo que ocurre o se puede desarrollar en muchos otros ámbitos, como puede ser *la* artesanía de Otavalo (básicamente textil), la que a la vez no puede desvincularse de *la otra* artesanía (en cuero) de la vecina Cotacachi ni de formar parte, junto con *la* cerámica de Cuenca, de algo a la vez tan genérico y diverso como inconfundible: lo que se conoce como *la artesanía ecuatoriana*.

O la singularidad de diferentes *canastas* de productos de una determinada zona o región con certificaciones de calidad, trazabilidad o denominaciones de origen; correspondan ellas a combinatorias de productos similares o complementarios.

O la que adquiere o puede adquirir la oferta local combinada de ciudades-región que han llegado a constituirse en *Patrimonio de la Humanidad*, como pueden ser las dos más antiguas en obtener dicho reconocimiento --Cracovia en Polonia y Quito en Ecuador--; u otras que lo han logrado más recientemente y que apuestan a combinar dicha condición con el transformarse en sede universitaria de referencia regional, como pueden ser los casos de Cuenca en Ecuador o Valparaíso en Chile.

Dichas combinatorias singulares conformadas por una cierta identidad territorial de lo diverso, en la medida que alcancen diseño de estilo propio junto a calidad de estándares universales o supralocales; es lo que agrega valor a sus componentes integrantes y a la relación entre ellos, transformándolos en una *oferta singular* no ya solo de productos, sino también de procesos.

Entre ellos, los de innovación; tanto por ser fuente permanente de innovaciones que, en la medida que se validan van integrándose a una oferta común; como de demanda y presión del conjunto de un sistema productivo por generar los desarrollos que el sistema local requiere.

Entre estas demandas activadoras de innovación se pueden identificar, por ejemplo, las requeridas para una eficaz combinación armónica de tradición con modernidad, de historia con proyecto, de diseño local pero con alcance universal; así como de estrategias y métodos de articulación e integración, sea a nivel de comercialización, producción, información, diseño, certificación u otras.

Es el reconocimiento por parte de los mercados a los que se orienta dicha *oferta singular* del (alto) valor agregado que ella implica, lo que retroalimenta su desarrollo y reproducción, facilitando que se torne crecientemente *sostenible*, así como es la necesidad de mantener lo avanzado, lo que contribuye a hacerla más *sustentable*.

---

14 Que, como *el ceviche* peruano, no se trata de *un* sólo producto, sino una amplia gama de ellos, sus combinatorias, formas de preparación, y entorno cultural en que se prepara o forma parte de su oferta.

15 Según diversos autores, especialmente peruanos/as, ya sería *la* mejor del mundo.

Y es la profundización de la calidad singular y de la singularidad de cómo ella se combina e integra, la que permite que, más allá de un cierto punto de desarrollo, se torne insustituible y, en definitiva, única e *inigualable*.

Con lo que dicha singularidad, expresada como *identidad* incorporada en una oferta de calidad a la vez diversa y unitaria y que resulte reconocida como tal por la demanda, deriva en *competitividad*.

Puede que ello no logre competir en *h-tec* estandarizada, pero perfectamente puedan hacerlo en *h-design*, con valores añadidos de exclusividad, tradición, creación, diversidad y otros atributos que contribuyen al tan buscado bien de la *distinción* en la era en que la pasividad aplasta la identidad tras números estadísticos y de identificación burocrática.

Tan así, que una tienda o red de tiendas exclusivas de artesanía no podrá competirle a una visita de fin de semana en Chichicastenango o a una red de comercio justo en que se encuentren sus mejores productos. Como no puede hacerlo una relajada semana en un resort de sol y playa contra otra intensa en Chiloé en Chile o en Chiapas en México, o un torbellino de rascacielos de última generación contra un pausado re-encuentro con una Antigua en Guatemala o una Cuenca en Ecuador.

Del mismo modo, que en un hotel-restaurant *cinco estrellas* en Nueva York o *siete estrellas* en Dubai, no será posible encontrar el gusto ni el encanto de una cena o de una *ronda de cocina valseada* por los barrios de Lima.

Como tampoco podrá competirle en ello, y por mucho que resulte más barato y de fácil acceso casi universal en este mundo globalizado; cualquier franquiciada *Cajita Feliz* o *Combo Mac Donald*.

En todos los casos anotados, y salvo que se trate de grandes empresas de punta --ya *globalizadas, internacionalizadas, informatizadas y telematizadas*-- para la amplísima mayoría de emprendimientos locales, generalmente de pequeña escala; no existe posibilidad de acceder a estas oportunidades.

A menos que formen parte de conglomerados organizados en torno a apuestas estratégicas comunes, y que éstos estén a la vez insertos en procesos más amplios de desarrollo de los territorios que integran, conformando *redes de coopectencia* en conjunto con las otras instancias privadas y públicas que participan de ellos.

Dichas redes, al insertarse en los procesos de desarrollo territorial, pueden generar *economías de escala o de aglomeración* para acceder a posibilidades que, de otra forma, individualmente, les serían inalcanzables.

Dado que dichas condiciones y dinámicas de innovación no se generan *espontáneamente*, se requiere *invertir* para que ello ocurra, o para que ocurra en un tiempo menor que resulte oportuno, o con la profundidad necesaria para que se torne eficaz.

Dicho tipo de inversión --voluntad política mediante para realizarla-- corresponde centrarla en el establecimiento y operación de adecuados mecanismos de cooperación para el desarrollo, los que pueden hacerse más eficaces en el espacio de lo territorial.

## El Territorio como espacio de desarrollo de *coo*petencias

¿Por qué el *territorio* constituye un espacio particularmente propicio para la generación de relaciones de cooperación y competencias que incidan favorablemente en la innovación, competitividad y desarrollo?

Por una parte, porque la proximidad entre los actores facilita su relación y diálogo cotidiano y, con ello, el establecimiento de acuerdos, en este caso, de desarrollo. Dichos acuerdos, si bien no se producen *espontáneamente* por mera proximidad, son posibles de ir construyendo si se establecen las condiciones e impulsan los procesos adecuados para ello.

Por otra, porque constituyen un *espacio común* —de vida, trabajo, problemas, oportunidades y desafíos— que facilita el que dichos actores puedan orientar la búsqueda de acuerdos de desarrollo en torno a propósitos comunes o que les resulten comunes o confluyentes, incluidos los componentes de identidad y visión compartidas que puedan incluirse como *valor agregado identitario* a la oferta singular del territorio.

Asociado a lo anterior, --a partir de la intersección originaria y de la confluencia progresiva de los intereses concurrentes y de la identificación de oportunidades comunes--, es posible avanzar en la transformación de los propósitos en objetivos de competitividad, traduciéndolos en planes e iniciativas orientados a su logro en los ámbitos que corresponda, según los casos, de captura y desarrollo de dichas oportunidades, de perfeccionamiento de los mecanismos de *coo*petencia, o de reducción de brechas de competitividad; en todos esos casos, requerimientos de *innovación* incluidos.

Las dinámicas anteriores pueden contribuir a la generación de *economías externas a las empresas pero internas al territorio*, tanto de naturaleza *relacional* entre las empresas y otros actores privados y públicos, de mejoramiento del *entorno* territorial para la competitividad, o de acceso a servicios que contribuyan a ello, como pueden ser los de I+D o I+D+i.

Finalmente, estas *economías territoriales de aglomeración* facilitan los procesos de integración e inclusión y con ello, de sustentabilidad de los procesos de desarrollo; en la medida que ellas se traducen en ofertas ampliadas crecientemente competitivas las que, al expandirse en sus mercados, van internalizando hacia el territorio las correspondientes oportunidades surgidas de esas demandas.

Es la necesidad de ampliar la magnitud y diversidad de la oferta local para responder a ellas lo que contribuye a que *otros* productores, trabajadores y emprendedores, *puedan* irse integrando en los correspondientes circuitos y cadenas de valor, beneficiándose de las oportunidades que ello puede reportar.

De esta forma, el territorio puede entenderse no ya como los simples límites físicos en los que se puede hacer desarrollo, sino como una fuente endógena de recursos naturales y culturales para ello, y como un ambiente que facilita que las capacidades colectivas de sus agentes económicos y actores sociales que forman parte de su capital básico, se expresen e incrementen para ir aprovechando las oportunidades que implica la globalización, y para enfrentar o soslayar sus amenazas.

Así entendido, el Territorio puede ser considerado, al menos, un recurso o potencial de desarrollo de carácter esencial.

Todo lo anterior no ocurre por si mismo, ya que las posibilidades, dinámicas y riesgos de concentración excluyente están permanentemente presentes y vigentes. Sin embargo, si se han generado redes de cooperación por el desarrollo territorial, al estar conformadas éstas no sólo por intereses respecto de bienes privados sino también los públicos <sup>(16)</sup>; existen muy buenas posibilidades de alcanzar estas dinámicas de integración.

### **Algunas consecuencias e implicancias para las políticas públicas**

¿Cuáles son las consecuencias de lo señalado para las políticas públicas que aspiren a contribuir al desarrollo de la *competitividad ampliada*, entre otras dimensiones, a través de las dinámicas de *innovación* que facilitan los procesos de desarrollo territorial?

Para aproximarnos a esta cuestión, nos apoyamos principalmente en los aprendizajes surgidos de la experiencia de desarrollo territorial chilena impulsada a través del Programa *Chile Emprende*, a través del cual se están realizando *planes de desarrollo territorial* en 39 territorios subregionales <sup>(17)</sup>; los que implican a la mitad de las comunas del país <sup>(18)</sup>, de los que participan unas 300 redes y asociaciones locales en 2007 <sup>(19)</sup>, que han movilizado durante ese período más de U\$ 40 millones entre aportes privados, municipales, públicos y del citado programa; y que son dirigidos por *Consejos Público-Privados de Desarrollo* de los que participan los señalados actores privados, municipales y públicos locales.

#### **▪ Geografías y procesos flexibles, y estructuras e instituciones inflexibles**

Una primera consecuencia o condición es la apuesta a los espacios subregionales que implica la opción territorial de desarrollo. Éstos son de geografía flexible, conforme a las dinámicas económicas y de empleo locales y de sus respectivos mercados, así como de las relaciones de cooperación y competencia entre sus actores.

---

16 En que se intersectan los intereses privados por la *rentabilidad* con los colectivos y públicos por la *competitividad* en su sentido amplio (con sustentabilidad y sostenibilidad, con mejoramiento de la calidad del trabajo, de los ingresos de la población y de su calidad de vida incluidos).

17 Chile está dividido administrativamente en 15 regiones, éstas en más de 50 provincias, las que se estructuran sobre la base de 350 comunas (municipios).

18 175 de las 350 comunas, generalmente de tamaño intermedio y menor, en las que habita más de un tercio de la población del país.

19 De las que participan unas 6.500 empresas integrantes, básicamente MIPYME.

Es por ello que no se corresponden necesariamente con la división política administrativa del país ni, por ende, con las competencias y jurisdicciones de las autoridades políticas o administrativas. <sup>(20)</sup>

Ello puede acarrear más de alguna dificultad, al menos inicial, a autoridades políticas, electas o designadas; algunas de las cuales pueden sentirse amenazadas al percibir que se *'desdibujan'* las fronteras de sus competencias, facultades, atribuciones e, incluso, de sus bases de legitimidad o sustentabilidad para la permanencia o proyección en sus cargos.

Una aprensión similar expresan a veces los ciudadanos y dirigentes locales que participan de estas iniciativas, por el temor de herir sensibilidades de quienes ocupan estos cargos de autoridad que pudiese derivar en retiro de apoyo o recursos desde la esfera de lo público.

Como se verá más adelante, la gestión del desarrollo de estos nuevos espacios, requiere de un actor, generalmente inexistente, con capacidad de conducir los procesos correspondientes a esta escala.

#### ▪ **Generación de riqueza territorial y extracción de riqueza del territorio**

Una segunda consecuencia es la opción por las empresas locales, propias del territorio, ya que son ellas las que pueden generar riqueza que derive en desarrollo, lo que en caso alguno puede lograrse *sobre la base* de inversiones externas extractoras de riqueza local.

Ello lleva necesariamente a centrarse y apoyarse principalmente en las empresas de menor tamaño (MIPE o MIPYME), ya que éstas no sólo son la altísima mayoría de las empresas y del empleo privado de nuestros países <sup>(21)</sup>, sino que en muchos territorios no metropolitanos son las únicas empresas existentes. En la medida que se busque desarrollo integrador, deja de ser opción hacerlo sin la población, trabajadores y empresas locales y, por cierto, hacerlo a costa de ellos.

Esto no significa que se trate de una opción excluyente, ya que la agregación de valor y el desarrollo de competitividad por integración en redes horizontales se puede ver reforzada por otra de carácter *vertical* a través de eslabonamiento *hacia adelante* o *hacia atrás* con otras empresas, generalmente de mayor tamaño.

---

20 Generalmente dichos espacios territoriales se corresponden con una agrupación de comunas (municipios) contiguos de escala subregional, las que comparten componentes de identidad presente o potencial por combinatoria de similitudes y diferencias complementarias; y cuyos actores productivos, comerciales, institucionales y culturales han desarrollado voluntad de cooperar en torno a objetivos comunes de desarrollo pactado.

En Chile se verifican situaciones que van desde una comuna, un grupo de comunas inferior al total de las que integran la respectiva provincia, hasta provincias completas o dos provincias contiguas, pasando por pequeños grupos de comunas contiguas que pertenecen a dos regiones también contiguas y, en algunos casos, a grupos de comunas que han desarrollado acuerdos y dinámicas de cooperación con las vecinas de países limítrofes.

También generalmente, dichos espacios territoriales son de tamaño inferior a una región, ya que en caso contrario se pierden los potenciales de proximidad cotidiana entre los actores (en Chile no existen casos de escala regional que se aborden en esta estrategia, estando en proceso para dicha escala el establecimiento de Agendas y de Planes de Mejoramiento de la Competitividad, los que se impulsan a través de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo.

21 Según los países, 90% o más del total de empresas, y 2/3 y 75% o más del empleo.

En la generación y *radicación* de riqueza, empleo y desarrollo local, no hay empresas, trabajadores, actores o ciudadanos que *sobren* mientras se puedan desarrollar entre ellos relaciones y formas de articulación e integración sustentables, basadas en el principio de *ganar-ganar*.

Esta opción no es fácil de aplicar y genera resistencias; ya que implica disputa de recursos, modelos y protagonismos; en este caso, respecto del tipo de innovación a desarrollar y de los sujetos de la misma. Por una parte, las grandes compañías cuentan con mayores capacidades corporativas para influir en la orientación de los recursos públicos. Por otra, a quienes administran recursos públicos a estos efectos, suele resultarles más fácil seguir haciendo lo de siempre, sin hacerse cargo de las demandas de innovación en la gestión de dichos recursos. Finalmente, porque dicha *comodidad inercial* también permea fuertemente a los centros de producción de conocimientos, tecnología e innovación; los que suelen hacerse *resistentes* a la innovación... en materia de innovación.

Lo que está cruzado por las desconfianzas respecto de todo aquél tipo de empresas que no se correspondan con el mito de las actividades denominadas *de punta*, especialmente las que se asocian al uso de *h-tec* <sup>(22)</sup>; lo que a la vez deriva en privilegiar la innovación de tipo tecnológica y en la que al efecto realizan empresas que se desenvuelven en dicho ámbito, junto a centros especializados funcionales a ello.

Lograr estos cambios de prioridades y apuestas resulta más fácil de decir que alcanzar; ya que hacerlo pasa fuertemente por la voluntad de los actores implicados, y por la calidad de sus relaciones, originarias a los procesos de desarrollo territorial o construidas a partir de ellos... Más bien esto último, sobre la base de valoraciones colectivas de los avances iniciales.

- **Cambios en el enfoque: *necesidades, oportunidades y política de desarrollo territorial***

Del mismo modo que el reparto de canastas de alimentos no resuelve los problemas de hambre o alimentación, o que la distribución de materiales constructivos de emergencia no resuelve los de vivienda, la asignación de recursos para financiar micro proyectos locales no guarda relación con el desarrollo económico territorial.

La antaño *clásica* teoría de las *necesidades sentidas* (o '*sentidas y reales*'), perdió su pertinencia y eficacia con el advenimiento de la era actual. La identificación y jerarquización o priorización de las *necesidades* de una comunidad, colectivo o población, especialmente cuando ellas se conciben como *carencias* y a pesar de lo *participativo* que pueda resultar dicho ejercicio, no derivan en algo muy diferente a simples listados de demandas por '*soluciones*' externas y supletorias, para lo que generalmente no existen recursos en volumen y oportunidad suficiente para que dichos ejercicios no deriven en desencanto y frustración.

---

<sup>22</sup> Un ingeniero informático con formación de post grado, que trabaja en el desarrollo de softwares especializados *mundialmente competitivos* en una empresa trasnacional de punta en la India; trabaja en condiciones de absoluta precariedad, y gana muchísimo menos que un artesano italiano de calzado *tradicional* que, como los demás de su *distrito*, sigue resultando altamente competitivo *a pesar* de que prácticamente no se haya introducido innovación tecnológica alguna... sino *sólo de diseño*... Resulta al menos dudoso que el primer caso corresponda al tipo de modelo de innovación y competitividad que merezca la pena seguir.

Ello se debe, en parte, a una noción espuria de *participación*, de naturaleza más bien clientelar que, en nombre de las urgencias privilegia *la primera* idea, iniciativa o propuesta que surja de modo más bien *espontáneo* desde *la base* o de la *ciudadanía*, y no *la mejor* que ella pueda llegar a construir. <sup>(23)</sup>

Dicha aproximación atenta contra las posibilidades de identificar y priorizar *oportunidades comunes* para su aprovechamiento a partir de los recursos y capacidades locales –el capital territorial–, lo que más bien queda *encubierto* por el discurso de las *carencias* y, por tanto, desaprovechado para *endogeneizar* dichas oportunidades y realizar desarrollo.

Ello tiene también efectos de *desmovilización* local, ya que la responsabilidad por la transformación queda reducida a la representación de la carencia y a la espera de *soluciones* desde fuera y desde arriba.

Los *árboles de problemas* suelen más bien *enredar* entre sus ramas las oportunidades de desarrollo sustentable, salvo que se usen como técnica coadyuvante a la identificación de las *brechas* específicas necesarias de superar localmente, en función de desarrollar y aprovechar *para sí* las oportunidades con que se cuenta o a las que se puede acceder.

Es en función de la identificación, evaluación, priorización y selección de oportunidades, principalmente de negocio y empleo, susceptibles de ser capturadas y desarrolladas por el tejido local para ser aprovechadas para sí; en que resulta posible *realizar política de desarrollo territorial* y hacerla *desde el territorio*.

No se trata ya de *aplicar* políticas de desarrollo económico *en o para* uno o más territorios, sino que éstos, sus actores y la institucionalidad que éstos se procuren y den; concuerden, impulsen y realicen su propia política y estrategia de desarrollo. Ella tendrá que relacionarse, dialogarse, disputarse, negociarse y hasta transarse desde sus propias insuficiencias con otras políticas, incluidas las que se definan desde fuera del territorio para ser aplicadas en él; pero tendrá al menos posibilidades de adquirir la sostenibilidad que le puedan otorgar los actores locales que la sustenten.

Ya no basta, como en el milenio pasado, aquello de *pensar globalmente y actuar localmente*. Se requiere ahora, además, *pensar localmente y actuar globalmente*.

Como esto tampoco ocurre espontáneamente en los tiempos y profundidades requeridas, se requiere invertir para que ello se logre adecuada y oportunamente.

Invertir desde lo público –municipal, regional, sectorial y nacional– para que se desarrollen este tipo de procesos y se generen políticas y estrategias de desarrollo sustentables porque sustentadas por quienes se benefician de ellas por ser sus protagonistas; superando la tentación del *reparto* de corto plazo o del *plan integral* que resolverá desde fuera los problemas locales, constituye todavía un desafío de primera magnitud, mientras no se mejore muy sustantivamente la calidad del ejercicio de la política.

---

<sup>23</sup> Ello tiene el supuesto de que lo *espontáneo* es a la vez lo genuino, como si no existiesen y operasen fuertes procesos de influencia, aculturación, y hasta de manipulación desde las esferas más centrales de las formas del poder. La aplicación exitosa de dicha lógica, no dista mucho de aquella otra, ya instalada en el primer milenio, del *'pan y circo'*.

Desde la administración gubernamental, nacional regional, implica superar las prevalentes lógicas de *reparto* de recursos públicos para cubrir asistencialmente carencias en el corto plazo, con el pretendido propósito de lograr adhesión ciudadana para mantenerse en cargos o ser re-electos en ellos. <sup>(24)</sup>

Los municipios deben hacerse crecientemente cargo de las nuevas demandas ciudadanas por ingresos (autónomos) y empleo, aunque ello los saque de su tradicional y hasta cómo rol centrado en el equipamiento básico y comunitario, ornato y aseo y, en general, de realización de inversiones físicas –fierro y cemento— orientadas a mejorar la *calidad de vida de la población*. <sup>(25)</sup>

Cada vez resultará más insuficiente que dichas nuevas demandas se enfrenten apropiadamente con la instalación en los municipios de unidades o instancias de fomento productivo, apoyo a la micro o pequeña empresa, o al desarrollo económico local; especialmente si para tratar de lograrlo ellos se centran en la disputa por recursos públicos con servicios especializados, organizaciones no gubernamentales o, incluso, organizaciones sociales o productivas locales; y si no son capaces de impulsar o hacerse parte de procesos de definición local de estrategias o políticas de desarrollo, o de liderar *inversiones detonantes* de procesos locales de desarrollo *en una nueva escala* de posibilidades. <sup>(26)</sup>

Pero también estas contradicciones y desafíos tienen su contraparte en el mundo privado y social a nivel local ya que, muchas veces, en la dinámica de disputa por recursos públicos –que pueden tener usos unívocos pero *usuarios* alternativos— dichos sectores se someten voluntaria, tácita y anticipadamente a los códigos de acceso a recursos y apoyos públicos que se sabe o supone gatillan las conductas de quienes los operan o administran. <sup>(27)</sup>

Ser parte –participar- de proyectos colectivos propios, que aporten motivos y opciones para poder decir que no a las lógicas clientelares, paternas o pontificales asociadas a las *soluciones desde fuera*, no ya sólo de la *aplicación* de políticas, sino de *generación* de las mismas, resulta clave.

---

24 Hay suficientes estudios que ya muestran que la relación entre gasto (o inversión) público y comportamiento electoral de quienes se benefician en lo inmediato de ello, tiende a cero.

25 Lo que corresponde a un proceso más amplio de avances en la reducción de las llamadas *necesidades básicas insatisfechas (NBI)*. En la medida que ello ocurre, afloran nuevas demandas, en este caso, en los ámbitos en que menos de avanzado, que es el mejoramiento de los ingresos y empleo de amplias mayorías de la población.

26 Ejemplos de estas *inversiones detonantes*, pueden ser los nuevos aeropuertos de Guayaquil y Quito liderados por los respectivos municipios. O el teleférico asociado al tren metropolitano de Medellín liderado por su municipio, que cambia la condición de desarrollo urbano, y hasta de seguridad de la ciudad.

27 En Chile se usa una la expresión “caluga o menta” (caramelo de leche o de menta), para referirse a que la oferta pública da muy pocas opciones; la que se complementa con otra que señala: “si necesitamos agua y nos ofrecen bicicletas, pues, ¡bicicletas queremos!!!”.

Pero también estos desafíos de cambio, tocan al ámbito de acción propio de muchas ONG's y organizaciones de base, cuyas posibilidades de participación efectiva suele no pasar del nivel microsocioal de intervención, lo que los lleva a reducirse a aquellas dimensiones del *desarrollo local* que no alcanzan a incidir en la dirección de los procesos y dinámicas económicas y de empleo que efectivamente interesan a la población, refugiándose en interesantes pero pequeñas experiencias sin mayor potencial de transformación.

La apertura de estas entidades, para formar parte de un *actor colectivo mayor* al de la localidad, en conjunto con redes empresariales e instituciones públicas, y más allá de las diferencias que pueden existir entre esos estamentos; abre también posibilidades de que se superen las experiencias microsocioales o *piloto*, y se logren niveles de incidencia efectiva en los ámbitos que interesa.

#### ▪ Cambios en las lógicas y contenidos de la inversión pública y privada

Una siguiente consecuencia, en parte derivada de la anterior, es la necesidad de una nueva forma de inversión y gasto público, el que tiene que mutar desde la lógica de la oferta a la de construcción colectiva de proyectos comunes, desde lo clientelar a lo asociativo, desde el énfasis en incrementar producción o productividad al de centrarse en el acceso a mercados y desarrollo de competitividad, así como desde el enfoque de las llamadas *necesidades* entendidas como *carencias* al de las *oportunidades*.

Esto implica no sólo modificar sustantivamente la *forma* en que se realiza gasto o inversión pública, sino también cambiar significativamente los énfasis o prioridades respecto de los contenidos de esa inversión. Ello lleva a cambios de prioridad tan relevantes, como la de transformar la *pre-ocupación* por las carencias, limitaciones o insuficiencias en materia de capital físico y financiero, para centrarse en la *ocupación* de incrementar el capital patrimonial del territorio a fin de aprovechar mejor sus oportunidades; invirtiendo para ello en el desarrollo de su capital humano, social, institucional y cultural o identitario.

Inversiones que se alejan, con mucho, de las entendidas como *clásicas* en estos ámbitos, tales como las convencionales en infraestructura, financiamiento, o asesoría, asistencia o capacitación técnica o de gestión las que, aparentemente se distancian tanto de lo que suele entenderse por *fomento o desarrollo productivo* como puede ser, por ejemplo, la generación o profundización de confianzas para cooperar sobre la base de revelar y celebrar pequeños, sucesivos y progresivos éxitos en materia de acceso a nuevos mercados por parte de una diversidad de pequeñas producciones locales que alcanzan niveles crecientes de calidad identitaria.

O procesos de rescate de historia común y memoria colectiva, sumados a los de construcción de sueños colectivos de futuro, para poder concordar visiones compartidas de desarrollo que movilicen energías y recursos locales tras la realización de esos sueños; eventualmente complementados con conocimiento directo por parte de una masa crítica de actores locales no dirigenciales de otras experiencias de las cuales aprender o de mercados actuales o potenciales a los cuales procurar acceder.

Entre estas apuestas, aparentemente *extra o para económicas* aunque claves y determinantes para apoyar con eficacia procesos de innovación, competitividad y desarrollo; se encuentran todas las formas de iniciativas, acciones, gestiones o inversiones coadyuvantes a identificación, por parte de los actores locales, de sus oportunidades comunes susceptibles de capturar y desarrollar para sí, para que dichos actores generen estrategias y políticas comunes en función de aprovecharlas a partir de sus capacidades y de los recursos del territorio; y para la instalación o desarrollo de formas de cooperación público-privada local para el desarrollo territorial, incluidas las orientadas a generar y fortalecer *redes de competencia* con capacidad de incidencia más allá de lo micro social o micro local.

Pero también se trata de apuestas que entran en contradicción con las formas convencionales de la acción pública y de relación de ésta con el mundo privado y la ciudadanía.

Las *modernas* formas de gestión pública, centradas en la *generación de productos* y no en el *logro de resultados*, se muestran absolutamente inapropiadas para apoyar con eficacia ese tipo de procesos. Los sistemas de seguimiento y evaluación por el logro de productos y ejecución del gasto, a través de *indicadores de gestión* y no de *resultados*, dificultan el diálogo público-privado en función de propósitos y objetivos comunes que, por definición, deben corresponder a acuerdos pactados con libertad. El problema radica en que, muchas veces, la lógica convencional prevalente suele llevar a los ciudadanos a operar como simple *caja de resonancia* de las opciones, iniciativas y decisiones de la administración pública.

#### ▪ **Actores, institucionalidad y gobernanzas locales**

Una consecuencia derivada de las anteriores dice relación con la institucionalidad para el desarrollo territorial la que, por definición, no puede ser ni sectorial, ni centralizada, ni sólo administrativa.

Ello lleva, por una parte, a una opción por una *descentralización y participación* --reales, efectivas, y respecto de materias sustantivas y no aditivas, en este caso, las relativas a las dinámicas de desarrollo económico territorial--, que facilite que los actores locales tengan efectiva posibilidad de desplegar sus voluntades, capacidades y oportunidades, de concordar sus propios objetivos y apuestas, y de hacerse cargo de los procesos conducentes a lograrlos así como de las consecuencias de dichos acuerdos y decisiones.

Esto supone ir mucho más allá --y más acá-- que la mera descentralización administrativa y fiscal, la simple participación consultiva, y la sola delegación de facultades. Si bien todo ello puede coadyuvar.

Por otra parte, implica la constitución de una *autoridad legítima* capaz de conducir el proceso de desarrollo en escala territorial.

Dado el carácter flexible de la geografía territorial y su no reducción a las divisiones político administrativas, la naturaleza multisectorial y multi-institucional de quienes participan del proceso, y el carácter no delegado por representación sino directo de dicha participación; se requiere que la *autoridad conductora* sea público-privada por una parte y, por la otra, permanentemente legitimada a través de su ejercicio.

Dicha autoridad, con los atributos indicados, suele no existir *ex ante*, y no es posible generarla por la simple vía normativa o administrativa. Se requiere impulsar los procesos conducentes a la construcción de un *sujeto o actor colectivo* que adquiera dichas características.

Es por ello que “al gobierno local, entendido como la integración de lo público y lo privado, le atañe dinamizar los espacios de convergencia de ideas, propósitos, iniciativas, esfuerzos y responsabilidades de los diversos actores sociales, para la definición de objetivos, estrategias y metas en la ejecución de los planes operativos en nuestro espacio territorial, a fin de que sin supremacías ni sumisiones, con empatía y sinergia, en un mismo plano logremos el bien común, consigamos resultados tangibles que contribuyan al logro de una vida mejor para nuestros ciudadanos y ciudadanas.” (28)

“El impulso de la cooperación público-privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias locales de desarrollo, supone la aplicación de una gestión compartida del desarrollo económico no solamente basada en directrices emanadas del sector público, o simplemente guiadas por el libre mercado. De este modo, la búsqueda local de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía, esto es, en el nivel mesoeconómico, ha servido para definir un nuevo modo de hacer política, y también política de desarrollo económico.” (29)

Esto implica asumir procesos de *cesión de soberanía institucional* en las instancias y mecanismos público-privados locales de concertación y cooperación para el desarrollo económico territorial, de modo que ellas puedan constituirse el señalado actor o sujeto colectivo, y operar como autoridad de los procesos de desarrollo, si no con capacidad de imperio, al menos de influencia significativa.

Las entidades públicas implicadas, pueden perfectamente ser parte de dicho sujeto colectivo, pero en cuanto concurrentes a las dinámicas a impulsar para el logro de los objetivos concordados lo que, en caso alguno, pueden reducirse o confundirse con la *aplicación local o territorial* de las políticas, instrumentos o recursos públicos que a través de esas entidades se destinan al efecto.

Ello genera nuevas formas de *gobernanza* en el nivel territorial y local las que, por una parte, pueden contribuir a la *eficacia y eficiencia* de los procesos impulsados en materia de resultados, básicamente por ser parte de ellos los diferentes actores y sectores implicados. Por la otra parte, y precisamente porque de ellas no se excluye ninguno de los implicados, pueden contribuir a la *gobernabilidad* de dichos procesos y, por extensión, de otros más amplios.

En el caso chileno, dicha *sesión de soberanía* se realiza a favor de los Consejos Público-Privados de Desarrollo Territorial, los que están conformados por las redes de empresas y entidades privadas y por los municipios del territorio, por las instancias públicas regionales correspondientes y, también, por las instituciones públicas a través de las cuales se aplica la política. (30)

---

28 I. Municipalidad de Cuenca, en <http://www.municipalidadcuenca.gov.ec/contenido.php?id=554&p=3>

29 Alburquerque, Francisco (2007, op. cit.). Sobre el enunciado cita a Greffe, X (1990): “Descentralizar a favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo”, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.

30 En la experiencia chilena, dicha sesión de soberanía es de carácter voluntario, ya que no está establecida por Ley, y opera en la realidad porque existe voluntad política de así realizarlo.

Ello supone, además de concurrir junto a los actores locales participantes, en la construcción de acuerdos de desarrollo territorial <sup>(31)</sup>, y en trasladar o transferir a dichos Consejos de Desarrollo la facultad de asignación de los recursos públicos destinados a través de dichas instituciones, no sólo en función de los objetivos y de las iniciativas pactadas para alcanzarlos, sino también de definirlos. <sup>(32)</sup>

Es así que se trata, en primer lugar, de procesos de construcción de acuerdos pactados y, en dicho sentido, *participativos*. Es en función de la adecuada y oportuna realización de lo acordado, que corresponde aplicar, entre otros, los respectivos mecanismos de planificación y presupuestación, así como los de seguimiento, control y evaluación.

Decisiones de este tipo, de *cesión de soberanía institucional* en ámbitos o materias acotadas y para propósitos específicos como los señalados, no son tan difíciles de tomar, especialmente una vez que se constata que se contribuye a nuevas formas de gobernanza, que hacen más eficientes y eficaces las intervenciones sin afectar la gobernabilidad.

Lo difícil está en su implementación y consolidación, ya que ello implica la pérdida o cesión de facultades o atribuciones unipersonales asociadas a los cargos, para un amplio conjunto de actores y responsables intermedios que ofrecen resistencias comprensibles, las que siempre tienen la posibilidad de encontrarse con situaciones concretas que sirven para levantar argumentos respecto de la conveniencia de retrotraerse a condiciones anteriores o de avanzar más pausadamente hasta que los otros actores estén mejor preparados.

La formación sistemática de los agentes públicos y privados participantes de estos procesos, en función de desarrollar pensamiento estratégico, desaprender antiguas prácticas y aprender unas nuevas, incluyendo nuevas formas de mirar y de relacionarse; resultan claves para ir logrando los cambios culturales básicos que permitan realizar y sustentar dichos procesos.

### Para concluir, una condición de entrada

Los procesos, opciones y condiciones anteriores no tienen posibilidades de llegar a instalarse y operar si no existe **voluntad política** para ello, tanto por parte de los actores y autoridades **locales**, como de las **autoridades** con competencias y jurisdicciones regionales o nacionales.

Se requiere voluntad política para *no* intentar imponer las *fronteras* político-administrativas respecto de los espacios en que se desenvuelven o en que pueden generar procesos de desarrollo que dinamicen las posibilidades de dichos territorios y endogenicen sus oportunidades.

---

31 Objetivos comunes y metas de resultados de desarrollo territorial que se proponen alcanzar en conjunto (incluyendo indicadores y medios de verificación); principales iniciativas, emprendimientos, proyectos o inversiones a realizar para lograrlos; y compromisos de aporte de recursos para llevarlos a cabo en plazos determinados.

32 En el límite, la autoridad institucional concurrente, puede quedar en minoría respecto de las apuestas estratégicas territoriales; así como de la orientación, prioridades o asignación de los recursos que se aportan, y tener que respetar la decisión de mayoría respecto de su aplicación (sólo con la limitación de lo que la legislación general o las leyes orgánicas institucionales establecen respecto de las posibilidades y límites de aplicación de los recursos públicos correspondientes a las respectivas instituciones).

O para apostar al potencial de las empresas y redes locales y confiar en las capacidades de sus emprendedores y trabajadores, superando la ilusión de que serán las grandes inversiones externas las que generarán desarrollo. Más complejo aún, para apostar a las empresas de menor tamaño, que son las que sostienen las economías locales y pueden dinamizarlas.

Voluntad política se requiere para atreverse a impulsar y respaldar procesos de descentralización y participación efectivos y sustantivos, incluyendo la cesión de facultades resolutorias en las instancias de concertación y cooperación público-privadas de escalas más desagregadas. Todo ello, asumiendo que aparentemente, casi por definición, ello implica *pérdida* de poder y, en el límite, *cesión de soberanía secundaria*, aunque ella constituya la principal para quienes en un determinado momento —el de las decisiones— la detentan.

Voluntad política, en fin, para atreverse a desarrollar nuevas formas de relación Estado-Mercado-Sociedad, lo que en definitiva debe expresarse en *otra forma* de actuar, interactuar y gestionar desde lo público y en relación con lo privado, así como una nueva forma de concebir su relación con la economía del desarrollo, modificando al menos los énfasis y prioridades del gasto y la inversión pública, de los contenidos a lo que ello aplica, así como de las formas en que ello se realiza.

Incluyendo las inversiones necesarias para el desarrollo de capacidades locales y ciudadanas, aunque ello vaya en detrimento del poder relativo de los niveles centrales y corporativos (de Estado y de Mercado).

Todas ellas, desafíos y tareas *no menores*.

Pero la voluntad política no es sólo un requisito y condición desde lo público ni desde el Estado y lo nacional; sino también, y respecto de las mismas materias, desde lo privado, la Sociedad y lo local.

Se requiere voluntad política para organizar redes e instancias autónomas de desarrollo competitivo, incluyente y sustentable; optando por superar la *i-lógica de tratar de ganar haciendo perder* por la *lógica de ganar-ganar*, realizando inversiones —postergando ganancias— para irlo logrando progresivamente.

Y para no permitir que *cacicazgos locales, feudalismos regionales o intereses nacionales o transnacionales* y sus propios conflictos; interfieran, trabando, los procesos de cooperación local para el desarrollo común.

Vendas y prebendas exógenas pueden engeguercer por oscuridad o deslumbramiento a los actores locales. Lamentable y afortunadamente, depende de ellos en primer lugar impedir que se las instalen y que se les instalen, para empezar, teniendo claro lo que local y conjuntamente les conviene, para actuar globalmente desde allí, y cuando corresponda, para saber decir unitariamente, '*no, gracias*'.

...Para no ceder a la clásica y aparentemente fácil fórmula de organizarse localmente en torno a la *queja consternada* y el *suspiro lastimero*, con la pretensión de *ablandar* a los detentores de la autoridad, el poder o la riqueza externa con la pretensión de atraer algo de dichos recursos al territorio, a fin de disponer de ellos en suplencia sucedánea del propio esfuerzo, trabajo e inversión --y a pesar de que pudiese tratarse de recursos destinados a generar más trabajo, inversión o, incluso, autodeterminación y *empoderamiento* local—

Y para demandar que se invierta en aquello más sustantivo y sutil --menos aditivo y grosero--, que puede hacer la diferencia entre lógicas asistenciales espurias o efectivos procesos de desarrollo.

Voluntad política para construir sueños propios, y para asumir autónomamente decisiones para irlos realizando a partir de las propias iniciativas, recursos y capacidades, así como hacerse cargo de sus consecuencias. Especialmente en aquellos casos en que se abren espacios de descentralización y participación --por pequeños e incipientes que sean-- , y desde cuyo interior se puede multiplicar la acción local, no resignándose a quedar a la *espera* de las decisiones que se puedan tomar desde fuera.

Voluntad política, en fin, para participar --hacerse parte--, proponiendo, trabajando e invirtiendo desde los pequeños espacios en que se esté, y en función y sin perder de vista los amplios horizontes hacia los que se quiere avanzar.

Todas las anteriores, también, desafíos y tareas *no menores*.

\*

Tanto en un caso como en el otro, la voluntad política suele no existir como una condición previa a los procesos, ya que suele esperarse constatar resultados, ojalá *claros y distintos* y en lo posible contar con ellos, antes de tomar verdaderas opciones en la materia.

Sin embargo, lo que si es viable encontrar, es un tipo de *voluntad política originaria o germinal*, generalmente insuficiente para impulsar y sustentar estos procesos, pero suficiente para iniciarlos, persistir en ellos, y ... seguir persistiendo hasta que, con los albores de primeros resultados, se logren condiciones para el desarrollo de alianzas que, sumando progresivamente a otros, establezcan las condiciones para *generar voluntad política* con real capacidad de *imperio*.

Dicho de otro modo, *voluntad política* para realizar los cambios y transformaciones que se requieren, suele no haber. *Voluntad germinal para llegar a generar voluntad política posterior* luego de muchos esfuerzos, intentos y fracasos, casi siempre es posible encontrar.

Ello casi nunca ocurre *allá y después*, sino sólo *aquí y ahora*.

(En Cuenca, Ecuador, a 21 días de noviembre de 2007)