

XV Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales

*“Liderazgo Municipal y Relaciones Intergubernamentales: Construyendo Nuevos Puentes”*

*Miami, 8 al 11 de junio de 2009, Hotel Milton, Miami*

**PANEL Redes gubernamentales para el desarrollo territorial (Argentina)**

**Miércoles 10 de Junio de 2009 2.30 hs. pm**

XV

**Coordinadora:**

**Marta Oyhanarte**

Subsecretaria para la Reforma Institucional

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación - Argentina

***Ponencia***

***“Alianzas público - privadas para el desarrollo territorial”***

**Resumen**

La construcción de una democracia sólida no es tarea exclusiva de la dirigencia política, requiere del compromiso intersectorial. Cada sector debe mejorar sus capacidades para desarrollar una estrategia que enfrente el crucial desafío de la hora: la integración social, puesto que son inviables las sociedades de alta desigualdad. Necesitamos aunar crecimiento con equidad y una inserción eficiente en la economía global para combatir la pobreza. Necesitamos una agenda renovada de desarrollo. Los protagonistas imprescindibles –gobierno, sector empresario y sector social- deben aportar en este proceso valores y capacidades. Los 25 años cumplidos por la democracia argentina no tienen adecuado correlato en su maduración institucional. Sin embargo el “redescubrimiento” del Estado encarado por algunos organismos multilaterales de crédito que habían propiciado su desmonte colocó al tope de la agenda la urgencia por reconstruirlo. Este clima reabre una oportunidad para retomar aquellos desafíos lanzados en el despertar de nuestras democracias latinoamericanas y para encarar reflexiones que nos permitan imaginar y promover una mejor relación entre Estado y democracia y, en la práctica, lograr una concreta coordinación de políticas entre las administraciones públicas de los tres niveles de la República Federal como así también un política de alianzas público-privadas en los territorios, porque en el mapa de nuestros 2150 municipios transcurre la vida de los argentinos.

## ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL.

### I. El país que queremos. Desafíos y protagonistas.

Si se realizara una encuesta a lo largo y a lo ancho del país en la que se preguntara qué país queremos, con seguridad existiría gran coincidencia, por lo menos, en tres cosas:

- un país que crezca con equidad,
- un país que esté integrado al mundo,
- un país que tenga una democracia gobernable.

Estas tres aspiraciones remiten a los desafíos de integración social, identidad nacional y gobernabilidad.

1. Integración social, que es, sin dudas, el desafío crucial, esto es, aunar crecimiento con equidad. Son inviables las sociedades donde conviven la extrema pobreza con la extrema riqueza. Necesitamos una inserción eficiente en la economía global para poder disminuir la pobreza y la inequidad, es decir, necesitamos una agenda renovada de desarrollo.
2. Identidad nacional, esto significa aunar individualidad y globalidad. En las últimas décadas, los países latinoamericanos se han desdibujado en el concierto mundial, han perdido identidad. Para recuperarla no alcanzan las ventajas comparativas de las que tan orgullosos hemos estado siempre. Debemos ser competitivos, entendiendo la competitividad como un conjunto de instituciones, políticas y procesos que alienten la inversión y, por consiguiente, promuevan el desarrollo.
3. Gobernabilidad, esto significa aunar representación y participación. La representación tradicional no alcanza, hay crisis de representación en todo el mundo, pero, sin dudas, la democracia directa es impensable. La gobernabilidad sólo es posible si integramos un reformado sistema de partidos con el compromiso activo de una sociedad que, cada vez más, reclama ser escuchada e incorporada al proceso de decisión de políticas públicas. El dilema entre democracia representativa y democracia participativa es falso, ambas se refuerzan mutuamente. El desafío es cómo conciliarlas.

¿Qué actores son necesarios? Gobierno, Sociedad Civil, Sector Privado

¿Son la misma cosa? No.

¿Puede hacerlo cada uno por su cuenta? No.

La construcción de una democracia sólida no es tarea exclusiva de la dirigencia política, requiere del compromiso de un trípode básico: gobierno, sector social y sector privado. Cada uno de ellos puede y debe aportar valores y capacidades para desarrollar una estrategia que enfrente los desafíos mencionados:

El gobierno, liderazgo y responsabilización: la responsabilización es una palabra nueva en la ciencia política. Cuando las sociedades no registran ciertos valores, la cultura no le pone palabras. Para el sistema anglosajón es *accountability*. El sistema político europeo continental, como el nuestro, no lo ha considerado. Desde hace poco se habla en nuestros países de responsabilización, es decir, la exigencia de rendición de cuentas sobre alguien que se comprometió. Esta exigencia comprende los planes, procesos y resultados de sus acciones.

El sector social, participación y compromiso: la ciudadanía debe ubicarse más allá de la queja y aprender el ejercicio de sus derechos y el reconocimiento de sus responsabilidades. En los últimos años se ha instalado un riesgoso divorcio quedando la política vaciada de sociedad civil y la sociedad civil vaciada de política. La ciudadanía apática aún desconoce que, aunque decida no ocuparse de la política, la política se ha de ocupar de ella, pero la ciudadanía proactiva está descubriendo que la política es el gran instrumento para la conciliación de los diversos intereses que conviven en la pluralidad social y que es importante para las instituciones y las instituciones son importantes para el desarrollo.

El sector privado, innovación y responsabilidad social: La innovación es un llamado a integrar a su plan de negocios aspectos culturales, tecnológicos, ecológicos que, sin dudas, abrirían múltiples vías para el crecimiento. La responsabilidad social indica conciliar virtud con beneficio. No hablamos sólo del cumplimiento de las obligaciones jurídicas sino de la necesidad de incorporar a las prácticas empresarias consideraciones éticas, sociales y medioambientales. Como muchas empresas a nivel mundial lo están demostrando, esta puede ser una ventaja competitiva más.

## **II. El lugar del desarrollo.**

La noción de desarrollo está cambiando, estamos transitando el paso desde una concepción del desarrollo como algo adquirido a través de la dotación de capital físico, conocimiento, recursos, hacia una concepción de desarrollo como algo generado a partir de las capacidades de actores locales.

Hasta no hace mucho, el desarrollo se entendía como un conjunto de atributos, tales como crecimiento PBI per cápita, industrialización, democratización y modernización de la sociedad, en general a partir de impulsos de fuera de las fronteras nacionales, o exógenos a las regiones subnacionales.

Hoy un nuevo enfoque va ganando lugar a partir de aproximaciones teóricas y de experiencias prácticas que promueven el control endógeno, el conocimiento local, la vinculación entre empresas, entre sistema productivo y sistema tecnológico y científico, la participación e interrelación entre los actores, la ampliación de las capacidades locales. El desarrollo está empezando a ser considerado más endógeno por su estrecha relación con la cultura local y con los valores, actitudes y comportamientos que ella incluye. Son relevantes también capacidades locales como: innovación, creatividad, capacidad emprendedora, gestión de recursos humanos, relación entre las organizaciones públicas y privadas, capacidad de articulación, liderazgos, diálogos.

Existe un conjunto de países que podríamos llamar de inserción internacional exitosa que vienen sumándose a esta nueva visión: Australia, Nueva Zelandia, Finlandia, Suecia, Irlanda, Malasia, España, República Checa, Corea, Singapur.

Esta realidad no se observa de manera generalizada en América Latina. La mayoría de los países de la región padecen de un aparato de fomento estatal más o menos desarticulado, con escaso profesionalismo, desfinanciado y lo que es más importante, sin una estrategia de largo plazo derivada de una fluida e integrada interacción con el sector privado.

### **III. Dimensiones para el análisis del desarrollo local**

#### ***1.- Relación entre local y global.***

La lógica de funcionamiento de los grandes grupos transnacionales no determina la totalidad de nuestras sociedades y economías. Se pueden promover iniciativas endógenas de generación de empleo productivo para encarar la pobreza y exclusión de manera sostenida y consistente. Pero no basta la producción para el autoconsumo, es preciso generar ganancias que permitan la acumulación. Para esto es necesario gerencia, productividad y competitividad de las empresas. También se requiere capacidad institucional que facilite la promoción de la producción local y promueva las exportaciones. Por supuesto, no hay una estrategia única para abordar lo global. Hay que tener en cuenta las condiciones institucionales, políticas, sociales y económicas de los lugares porque recetas que han tenido éxito en una región fracasaron en otra.

#### ***2.- El espacio para el desarrollo local.***

Todo lo humano es local. Es necesario elaborar una nueva visión de territorio dejando atrás la imagen administrativa y de fronteras jurisdiccionales. No son espacios predeterminados, son una construcción social, espacios vivos, fruto de las interacciones de las personas y de las organizaciones allí localizadas, que encaran y proponen estrategias, generan y gestionan conflictos, aprenden, impulsan proyectos y transforman esos territorios. Son espacios capaces de generar ventajas competitivas a partir de sus recursos endógenos y donde, a través de un esfuerzo de construcción colectiva, se potencia la capacidad de desarrollo. Cuando los aspectos cuantitativos y cualitativos se integran en el territorio crece el interés de autoridades nacionales, internacionales, organismos multilaterales y de cooperación y aumentan las posibilidades de sostenibilidad del proceso.

#### ***3.- Actores del desarrollo local.***

Una visión sesgada, obsoleta y simplista sería entender el desarrollo local sólo como responsabilidad del Estado Nacional o sólo del mercado. El desarrollo local se nutre, básicamente, de la capacidad decisional, organizativa y creativa de sus agentes territoriales. Así, el gobierno local, debe ejercer liderazgo, gestión político administrativa de la comunidad, vinculación con el gobierno central y adecuada institucionalidad, entendida esta como el establecimiento de normatividad, políticas, reglas de juego y patrones de conducta entre los actores territoriales. Las empresas ya sean micro, pequeñas o grandes y de todo tipo: producción, comercio, servicio, son otro actor clave del desarrollo local. La sociedad civil vincula, potencia y completa la lista de los actores protagónicos del desarrollo

local. Por su parte, el gobierno nacional y/o provincial puede jugar un rol importante como articulador y/o proveedor de recursos.

#### **4.- Aspecto multidimensional.**

Es necesario tener en cuenta que el desarrollo local trata de la economía, pero también de la calidad de vida, de la sostenibilidad, de la gobernanza y de la cohesión social.

#### **5.- Alianzas público privado**

Son proyectos realizados de manera conjunta por gobiernos -en cualquiera de sus tres niveles-, sector empresarial y organizaciones de la sociedad civil. Es un proceso interactivo -no un evento-, en el que las partes se comprometen con el objetivo, respetan las reglas de juego establecidas por todos, combinan las fortalezas de cada socio y establecen estrategias de trabajo para el corto, mediano o largo plazo.

Los ítems a tener en cuenta para el logro de una alianza público privada exitosa son: el análisis del contexto local, la convocatoria a los actores, la puesta en marcha del proyecto seleccionado, el control de la evolución y de los resultados y la sostenibilidad del proceso. Las alianzas, sin dudas, fortalecen el tejido social, aumentan los recursos disponibles, incrementan la posibilidad de aprendizaje y generan capital social.

### **V. Reflexiones sobre las alianzas público privadas**

Hay que preguntarse si el impulso del desarrollo local siempre supondrá el diseño y la implementación de una política pública, o si, por el contrario, es posible pensar en otros términos. Si pensamos en términos de política pública, lo lógico es que se planifique y se formalice. Las estructuras gubernamentales suelen orientarse hacia diferentes formas de planificación cuando se trata de ir más allá de los servicios públicos regulares o rutinarios. Es probable que, si desarrollo local se trata, necesitemos cambiar la perspectiva, y situarnos en un espacio compartido entre el sector público y el privado. Este espacio de “partenariado” responde a un nuevo tipo de liderazgo en el territorio que exige, entre otras cosas, flexibilidad, orientación hacia las oportunidades, cultura emprendedora y de riesgo. También es necesario tener en cuenta que hace falta liderazgo interinstitucional con amplia participación del sector empresarial, del tercer sector y de organismos públicos. Esta nueva perspectiva exige conocimiento y aprendizaje para generar un modelo interactivo que comparta información, genere innovaciones y promueva redes. Este aprendizaje colectivo deviene en uno de los principales recursos endógenos con los que puede contar una comunidad de cara a un desarrollo local exitoso.

Otro tema que es imprescindible abordar es el reconocimiento de que la economía del territorio no es un dato predeterminado, la podemos organizar a partir de nuestros valores y de nuestras ideas, pero como históricamente se ha tendido a asociarlo a una política pública, muy a menudo se lo liga a la planificación estratégica. Muchos procesos de desarrollo local han dedicado tiempo a la formulación de estrategias y planes y menos a poner en marcha actividades concretas de desarrollo local. Los planes estratégicos suponen un gran esfuerzo de tiempo, recursos y terminan definiendo objetivos que después

no pueden llevar a cabo. En general, las teorizaciones sobre el desarrollo local lo presentan como una actividad de planificación y estrategia en lugar de algo que surge de las oportunidades, de los acuerdos entre actores y de la acción misma. Un plan estratégico es un asunto complejo, que requiere de expertos, de asesores y de un enorme volumen de papel escrito. Son desequilibrados entre lo que postulan y la práctica efectiva de implementación, gestión y seguimiento posterior.

Por eso, sin subestimar la importancia de los planes estratégicos, es importante llevar a cabo acciones de desarrollo local, proyectos prácticos que puedan generar con rapidez impactos evidentes que mejoren el entorno local. La elaboración de un plan estratégico sería el resultado de esa maduración y de ese aprendizaje colectivo, generado a partir de la ejecución de una serie de acciones y proyectos previos.

Las alianzas público privadas traen soluciones evidentes en todos aquellos casos en los cuales las empresas privadas no encuentran soluciones de mercado ni el sector público soluciones en el marco de las políticas públicas. Cuando se concretan y gestionan adecuadamente, pueden promover una cooperación estable, continua y en profundidad de los actores públicos, privados y del tercer sector.

*“El sector público y el privado son complementarios, uno ofrece liderazgo y recursos para desarrollar una estrategia, una visión de país y consensos para superar los obstáculos que se presenten y el otro está más cercano al mercado y al conocimiento científico”.* (CEPAL, apuesta a las alianzas público privadas como uno de los motores para el desarrollo de la región. Santo Domingo, junio 08).

A pesar de los beneficios que suponen, las alianzas no siempre son fáciles de concretar. Por supuesto que hay tensiones entre lo público y lo privado, muchas veces sostienen perspectivas e intereses diferentes. Pero la generación de confianza, la concertación, el conocimiento de las condiciones locales, el reconocimiento de desequilibrios, la planificación concertada y participativa de las estrategias y la sensibilización de los actores son elementos que permiten el acercamiento y mejoran las posibilidades de acceder a una economía socialmente inclusiva que asegure cohesión social y mejora de la calidad de vida no sólo en una comunidad, sino también en los territorios de proximidad.

En respuesta a los flujos que organizan la mundialización desde arriba esta invención y creación del territorio a partir de alianzas, corresponde a una globalización “desde abajo”. La sociedad de hoy nos exige encontrar soluciones nuevas a problemas nuevos. Y esos problemas tienen en lo local, en la proximidad, el entorno que permite encontrar respuestas. Desde lo local podemos activar nuevas formas de buen gobierno, creando coaliciones entre instituciones públicas, privadas, y cívicas para abordar asuntos que sólo podrán ser resueltos a partir de esta convergencia institucional. Es así que pueden desarrollarse nuevas formas de hacer política, de renovación de las instituciones públicas, de nuevos roles para los gobiernos municipales. La responsabilidad, rendición de cuentas y la transparencia han de ser componentes decisivos de estas nuevas alianzas. El éxito del desarrollo local dependerá del buen ensamblaje de todas estas dimensiones en una trayectoria de largo plazo, virtuosa, sostenida y sostenible elegida y actuada por una comunidad de ciudadanos responsables con el fin de alcanzar el progreso y bienestar de sus miembros.

Los 25 años cumplidos por la democracia argentina no tienen adecuado correlato en su maduración institucional. Sin embargo el “redescubrimiento” del Estado encarado por algunos organismos multilaterales de crédito que habían propiciado su desmonte colocó al

tope de la agenda la urgencia por reconstruirlo. Este clima reabre una oportunidad para retomar aquellos desafíos lanzados en el despertar de nuestras democracias latinoamericanas y para encarar reflexiones que nos permitan imaginar y promover una mejor relación entre Estado y democracia, y en la práctica una concreta coordinación de políticas entre las administraciones públicas de los tres niveles de la República Federal como así también una política de alianzas público-privadas en los territorios, porque en el mapa de nuestros 2150 municipios transcurre la vida de los argentinos.