



MECANISMOS DE GESTIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA EL
DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

UNA GUÍA PARA LA PRÁCTICA

EDITORAS: NATALIA LAGUYÁS Y MONICA ROMIS



Fondo Multilateral de Inversiones
Miembro del Grupo BID

→ ACERCA DEL FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES

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

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

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

→ RECONOCIMIENTOS

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

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

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

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

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

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

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



→ 4: LIDERAZGO

MIREN ESTENSORO Y SUSANA FRANCO

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

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

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

→ 2. ¿Qué es el Liderazgo Compartido?

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

> Lección Clave

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

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

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

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

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

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

Figura 8: Liderazgo Compartido



Fuente: Elaboración propia.

∨ CASO DESTACADO

Dónde: Provincia de Arauco, Chile
Ilustra: Tránsito del liderazgo individual al liderazgo compartido.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> Lección Clave

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dónde: Provincia de Arauco, Chile

Ilustra: Cómo avanzar hacia el liderazgo compartido

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

↳ CASO DESTACADO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dónde: Región VI, Guatemala

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

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

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

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

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

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

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

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

Preguntas Ilustrativas para la Reflexión

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

→ Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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