



## Documento de reflexión para el II Foro de Gobiernos Locales América Latina/Caribe- Unión Europea (Vitoria, 5-6 de mayo 2010)

### I. **La innovación, el desarrollo y los gobiernos locales**

1. El presente documento presenta, desde la perspectiva de los gobiernos locales, una visión de conjunto sobre diferentes dimensiones de la relación entre tecnología e innovación como motor del desarrollo sostenible.

2. En el contexto de este documento se adoptará la noción de *innovación social* (IS), noción que de manera general se define como la capacidad colectiva de dar respuesta a situaciones consideradas insatisfactorias en diversos ámbitos de la vida social. En términos prácticos, la IS se materializa en la acción y el cambio durable. La IS no tiene ninguna forma particular y se manifiesta tanto de manera inmaterial como tangible. En el primer caso se traduce en prácticas, servicios, maneras de hacer, modos de organización de la acción social, legislaciones, normas y reglas de conducta; en el segundo caso se materializa en tecnologías de producción, dispositivos, productos. En todos los casos, la IS aparece como una solución novedosa o fuera de la norma establecida en un determinado contexto.

3. La IS se inscribe en un proceso de cambio y mejoramiento del desarrollo de los individuos, de su entorno territorial y de su ámbito de trabajo. En los tres planos, la IS, para serlo, debe producir mejores resultados que las prácticas existentes o tradicionales, pero además dichos cambios deben ser durables y sustentables.

4. Bajo ninguna circunstancia la IS puede concebirse como un acontecimiento accidental. Su naturaleza implica, necesariamente, acciones que se acometen con finalidades predeterminadas. La IS supone por tanto la existencia de agentes que actúan en función de objetivos definidos. No puede ser un hecho aislado o contingente; es un proceso sostenido que la contempla como meta, posibilidad y necesidad de crecimiento, evolución, progreso.

5. Para el desarrollo de la IS es determinante la existencia de un liderazgo y de una organización anuente al cambio. Requiere la existencia de iniciativas individuales o de grupo, así como de liderazgos cooperativos, capaces de reconocer el valor agregado del trabajo colectivo, abiertos a lo nuevo y a la participación. A escala local o territorial, un liderazgo de esta naturaleza va de la mano de una institucionalidad democrática y representativa, comprometida con la promoción activa de los diversos factores que favorecen y sostienen los impulsos innovadores.

6. La IS puede y debe ser incentivada por las instituciones públicas. En este terreno, los gobiernos locales o territoriales tienen una labor fundamental por desempeñar, que consiste en operar como “conectores” entre los agentes susceptibles de generar y producir innovación. En democracia, los gobiernos locales son promotores casi naturales de la IS debido a que, por una lado, lo “nuevo” y el “cambio” expresan convicciones y objetivos programáticos de quienes gobiernan, y por otra parte, debido a los réditos que ello puede reportarles en la competencia política (a mayor apoyo público, mayores posibilidades de triunfos electorales y de ejercicio del poder).

7. En el marco de sociedades abiertas, la labor de “conexión” de los gobiernos locales a favor de la IS debe entenderse como una intervención estratégica en la que la calidad de las interacciones y su fluidez, el acceso eficiente a la información y al conocimiento, y el desarrollo y disponibilidad de herramientas adecuadas son fundamentales para impulsar el despliegue y la potencial puesta en valor de las distintas prácticas de innovación de los agentes económicos, políticos y sociales.

8. No obstante, hay razones para que las administraciones públicas locales sean precavidas con respecto a la innovación *per se*. Lo “innovador” no siempre es una garantía de éxito; por el contrario, con frecuencia produce fracasos, y estos deben ser evitados al máximo en instituciones sujetas a rendición de cuentas, o de las que dependen asuntos tan cruciales en la vida de la gente como la sanidad, la educación, el sistema de transporte, la seguridad pública y la prestación de otros servicios sociales básicos. Primero que nada los gobiernos locales se concentran y deben concentrarse, más que en la invención de otros nuevos, en la mejoría de la gestión y el desempeño de los esquemas y modelos de administración existentes. No obstante, una de sus deberes irrenunciables es promover un clima favorable a la IS en todas sus vertientes.

9. Es sabido que el crecimiento económico lo generan principalmente la innovación y el conocimiento.<sup>1</sup> Si bien no hay mediciones precisas al respecto, la innovación desempeña un papel igualmente decisivo en el progreso social. Más aún, la IS es determinante en el crecimiento económico. Históricamente, la difusión de nuevas tecnologías (electricidad, automóviles, Internet, por referir tres figuras emblemáticas en la materia) ha dependido de la IS tanto como de la innovación técnica propiamente dicha, o de la empresarial. En el mundo del siglo XXI la interrelación entre IS y crecimiento económico parece haberse estrechado: algunas de las barreras que hoy restringen más seriamente el crecimiento, como el cambio climático o (en un número significativo de países) el envejecimiento de la población, solo pueden ser superadas impulsando y generando IS (que, conviene subrayar, incluye, por ser una noción más vasta, la innovación tecnológica y su difusión económico-social).

10. Por medio de la política pública, los gobiernos locales, cada uno en sus circunstancias particulares, pueden contribuir de variadas maneras a configurar entornos propicios a la innovación: promoviendo y fortaleciendo el surgimiento de nuevos liderazgos sociales y económicos en la comunidad; canalizando apoyos focalizados (materiales, pero sobre todo de organización y coordinación, institucionales) a proyectos de Investigación y Desarrollo (ID) en áreas específicas identificadas como prioritarias; instrumentando nuevas metodologías de intervención, incluyendo la formación de partenariados para la innovación entre administraciones locales, agencias *ad hoc* del gobierno central y universidades y centros académicos e investigación; contribuyendo al apoderamiento (“empowering”) de los agentes sociales y económicos con herramientas, incentivos, reconocimiento, acceso a financiamientos (que no tienen que ser, por necesidad, públicos) para el desarrollo de proyectos innovadores; fomentando transformaciones sistémicas en ámbitos estratégicos que requieren enfoques multidisciplinarios, como el del cambio climático y sus implicaciones para el desarrollo y el bienestar; vinculando PME con grandes instituciones de Investigación y Desarrollo, como las universidades; impulsando legislaciones y regulaciones pertinentes para la innovación.

11. En el ámbito del desarrollo económico, la experiencia europea—y, de manera menos extendida, pero de forma igualmente significativa, la de algunas ciudades latinoamericanas—ha demostrado los beneficios que al respecto pueden desprender los territorios de la instauración de mecanismos de cooperación sectorial entre instituciones públicas y empresas en materia de Investigación y Desarrollo orientados hacia necesidades específicas de estas últimas. En grados diversos, estas alianzas en torno a proyectos específicos (o partenariados territoriales de ID orientados a fines específicos) han permitido la constitución de “racimos locales” de saber y, en los casos más exitosos, de polos de excelencia a escala nacional y hasta internacional.

---

<sup>1</sup> Se estima que estos factores explican entre 50% y 80% del crecimiento de las economías modernas. De igual manera, se considera que las diferencias de conocimiento y capacidad tecnológica explican más de 60% de las diferencias de ingreso y de tasas de crecimiento entre países.

12. En la base local o territorial de los países son varios los ámbitos en los que se generan “demandas de innovación”. Entre otros, pueden mencionarse, como ejemplo, aparte del empresarial, el tecnológico, entendido en sentido amplio; el de la política pública; el de los servicios públicos urbanos; el del desarrollo comunitario en sus variadas expresiones; el de la reducción de las desigualdades sociales, tanto materiales como simbólicas. Es en torno a esta “demanda de innovación” que las administraciones territoriales pueden focalizar un conjunto de acciones pertinentes en campos específicos de la política pública, todos ellos estrechamente vinculados entre sí en la medida en que, en su conjunto, configuran dimensiones en que la acción de los gobiernos locales converge en la búsqueda de objetivos de cohesión social y sustentabilidad del desarrollo.

## **II. Innovación, competitividad y desarrollo económico local**

13. En la perspectiva del desarrollo local, la IS tiene o debe tener como efecto modificar para bien la situación en el mercado de los agentes económicos territoriales contribuyendo a fortalecer sus capacidades y su competitividad. El logro de este resultado —el tránsito de la innovación a la mejora sistémica del desempeño económico— supone la generación de toda una serie de externalidades positivas que favorezcan el surgimiento y consolidación de círculos virtuosos de innovación, que a su vez deben traducirse en un aumento del nivel de actividad, de la productividad, el empleo y el ingreso locales.

14. Los gobiernos locales pueden y deben desempeñar un papel estratégico en la configuración de dichas externalidades. La definición de políticas públicas encaminadas a este propósito exige la existencia de un “actor racional colectivo” vigilante del interés general de la comunidad que, en el contexto territorial, no puede ser otro que el gobierno (regional o local, a menudo en coordinación de las autoridades centrales) debido a la necesidad de coordinación institucional que aquéllas reclaman. En efecto, la diversidad de organizaciones e instituciones que suelen estar involucradas en una política pública local de IS es relativamente amplia, lo que supone la necesidad de construir arreglos institucionales también relativamente complejos entre actores di símbolos y entre los cuales las administraciones públicas tienen posibilidades de ejercer una influencia importante y ciertas funciones de coordinación estratégica.

15. Con todo, es necesario reconocer que tanto en Europa como en América Latina estas posibilidades han estado —y siguen estando— más al alcance de las grandes metrópolis que de las ciudades y regiones de menor escala territorial, demográfica y económica. Este fenómeno está en la base de la heterogeneidad territorial y productiva que en América Latina tienden a ahondarse en varios países y que las políticas europeas de compensación han combatido durante años. Queda claro que un objetivo prioritario de la agenda de desarrollo local en el siglo XXI continúa siendo superar esta heterogeneidad, que se vincula de múltiples maneras con la desigualdad económica y social.

16. Tanto la experiencia europea como la latinoamericana muestran que detrás de cada caso exitoso de innovación, competitividad y desarrollo económico local hay esquemas de política pública que *en cada contexto específico* distinguen entre aquello que debe ser objeto de conducción o control de las administraciones públicas y lo que debe dejarse al arbitrio de las fuerzas del mercado y la competencia. Esas mismas experiencias muestran que el marco institucional del desarrollo económico local es complejo y está lejos de estar predeterminado. También muestra que la coordinación multinivel e intersectorial de las políticas públicas es un factor esencial de la eficacia de una estrategia pública de desarrollo económico local.

17. En la perspectiva territorial, la necesidad de coordinación intersectorial y multinivel exige la adopción de políticas públicas activas de promoción de la innovación y la tecnología. Considerar este factor es tanto más necesario por cuanto que las políticas de innovación rechazan, por su naturaleza, la aplicación de estrategias regionales indiferenciadas y, exigen, por el contrario, estrategias diferentes, que se definen con arreglo a cada tipo región o localidad. Tanto en Europa como en América Latina pueden establecerse tres tipos: las regiones o localidades cuyos factores productivos y sociales gozan de ventajas comparativas

“clásicas”, y cuyo desarrollo y aprovechamiento exige inversiones físicas y el despliegue de la base de conocimientos; las regiones o localidades con externalidades o economías de aglomeración relativamente importantes, en las que el desarrollo se basa en el potencial innovador de los sectores socioeconómicos y en las interacciones entre agentes e instituciones (empresas, universidades, centros locales de desarrollo, agencias de desarrollo); y regiones y localidades que son centros de conocimiento que además reúnen múltiples fuentes producción y difusión de innovaciones, en los que las externalidades producidas por las articulaciones intersectoriales (económicas y sociales) se complementan con las producidas por las articulaciones intrasectoriales. Frente a cada uno de estos casos regionales o locales arquetípicos (al interior de los cuales ya puede haber fuertes diferencias de grado), el diseño de políticas públicas de innovación debe ser diferente. Esta realidad añade complejidad a la necesidad de coordinación multinivel e intra e intersectorial de las políticas públicas, además de redoblar su exigencia.

18. Ahora bien, el arco de los instrumentos al alcance de las políticas de innovación es relativamente amplio en el terreno del desarrollo económico local. Por un lado están aquellos que conciernen directamente a la esfera nacional de la política pública en los ámbitos jurídico, fiscal, financiero, educativo, tecnológico o de creación de grandes infraestructuras físicas: aspectos todos ellos determinantes en la determinación de las capacidades de innovación de un territorio. Por otro lado están los instrumentos propios con que cuentan cada región y localidad de acuerdo con la atribución específica de competencias y el grado de descentralización de cada país. Las modalidades de utilización de este conjunto de instrumentos, así como su mezcla, son objeto de un debate cuyos términos básicos de referencia están muy vinculados con las grandes orientaciones y modalidades del desarrollo económico local.

19. Las orientaciones más “tradicionales” dan prioridad tanto al desarrollo de infraestructuras tecnológicas y científicas con la finalidad explícita de incrementar las capacidades territoriales en un sentido similar al planteado en la teoría de los “polos de desarrollo regional”, como a la creación de estímulos financieros para la ID a escala empresarial. Una variante de este enfoque asigna mayor importancia a la capacidad de difusión y absorción social y empresarial de las innovaciones producidas en los establecimientos de ID, en función de lo cual contempla políticas activas de estímulo centradas en la formación de capital humano de “alta densidad”, cuya ampliación se considera como un factor estratégico central. En ambos casos, los sistemas de ayuda a la innovación de las empresas están presentes, a pesar de que su eficacia ha tendido a cuestionarse con frecuencia en los últimos años.

20. Las políticas de formación de capital humano han llegado a ocupar una alta prelación en las estrategias de innovación para la competitividad y el desarrollo local. En este sentido, las universidades y los centros de investigación científica y tecnológica son consideradas como un factor motriz, real y potencial, del dinamismo económico local y regional. En contraste, casi todos los otros instrumentos de las políticas públicas de innovación son controvertidos: lo mismo las ayudas directas o indirectas a las empresas, que la políticas de fomento de *clusters* pasando por la creación de organismos públicos de asistencia a las empresas, pasando por la creación de infraestructuras como las incubadoras de empresas, los parques científicos o los llamados polos tecnológicos. En la discusión política al respecto suele plantearse diversas interrogantes sobre la eficacia de estos instrumentos en virtud de la mirada de circunstancias posibles en que puede llevarse a cabo su instrumentación, así como de los recursos presupuestales que cada administración territorial debe asignar al fomento de la innovación.

21. En un cuadro de crisis económica y financiera como el presente, la intervención pública debe ser cuidadosamente dosificada para ser asegurar su eficacia estructural. Una de sus prioridades debe ser el reforzamiento del tejido económico local y del conjunto de factores que influyen a largo plazo en el desarrollo, que son en gran parte de orden sociológico e institucional. En este sentido, los gobiernos locales tienen un papel primordial que jugar en la modelación de algunos factores estratégicos de innovación y desarrollo económico que, de acuerdo con las potencialidades y las aspiraciones de cada territorio, sean susceptibles de recuperar la esencia original del concepto de “desarrollo endógeno” como un proceso de

desarrollo económico y a la vez social centrado en el máximo y más eficiente aprovechamiento de los recursos disponibles a nivel local y respetando el principio de sostenibilidad.

22. En las condiciones propias a cada realidad continental y nacional, los gobiernos locales de Europa y América Latina con frecuencia han desarrollado políticas innovadoras que se caracterizan por una percepción proactiva de los cambios que se producen en los respectivos sistemas productivos territoriales. En este proceso, dichas administraciones han mostrado ser particularmente aptas para diseñar y construir mecanismos de integración productiva y social que estén al alcance de toda la población, con el fin de asegurar una mejor distribución primaria del ingreso y las oportunidades. Por paradójico que parezca, la crisis actual ha abierto, junto con los múltiples problemas que representa, un escenario de nuevas oportunidades en el que es posible desencadenar el potencial de desarrollo asociado a la economía del conocimiento y la economía verde. El aprovechamiento de estas oportunidades debe conducir a un fortalecimiento del papel de los gobiernos locales en la configuración de un nuevo paradigma de desarrollo que se cimiente en partenariados público-privados y se orienten de manera explícita a la expansión del empleo decente y remunerativo. En el caso de las localidades latinoamericanas, esto significa reducir sistemáticamente el peso de la informalidad.

23. En este contexto de crisis también es pertinente poner en valor la importancia estratégica de la cooperación internacional y de la proyección exterior de los territorios como para la captación de oportunidades y el incremento de la competitividad. Desde los gobiernos locales se pueden facilitar espacios de intercambio de políticas innovadoras, especialmente basadas en el uso de las nuevas tecnologías, de capacitación y gestión del conocimiento y del talento como instrumentos de refuerzo institucional. Un número significativo de territorios europeos y algunos latinoamericanos han mostrado de manera fehaciente que la creación de políticas públicas de desarrollo enfocadas en la ID representa un elemento de gran potencialidad para el progreso económico y social local. En ellos, el fomento de la innovación y las tecnologías se ha erigido como un instrumento clave de la política pública en la búsqueda de soluciones nuevas y sostenibles a grandes problemas económico-sociales asociados a la exclusión, el desempleo y la pobreza. Una de las grandes enseñanzas del ciclo de desarrollo que hoy a sido puesto en jaque por la crisis, es que la capacidad local para estructurar dinámicas endógenas de desarrollo es susceptible de producir algunas complementariedades económicas “naturales” entre territorios. Una conclusión basada en la experiencia reciente es que la competencia territorial por el acceso a mercados o por la atracción de recursos también puede estar acompañada por el despliegue conjunto de mecanismos de cooperación, como la creación de *clusters* sectoriales basados en partenariados de desarrollo que incluyen a todos los actores del territorio.

### **III. Innovación y sostenibilidad ambiental**

24. La IS y la cooperación internacional pública local son dos factores de alto valor estratégico con respecto a una de las prioridades mayores de la agenda del desarrollo en el siglo XXI: el combate de los efectos del cambio climático y la instauración —que le es inseparable— de nuevos modos de desarrollo basados en la sostenibilidad. En efecto, dados los límites ecológicos del sistema socio-productivo actual y la obligación de salvaguardar los derechos de las generaciones futuras, las políticas públicas tienen ante sí el desafío de conciliar las necesidades más de crecimiento económico y generación de empleos remunerativos —necesidades que la crisis en curso ha exacerbado— con la preservación del medio ambiente y la recuperación y mejora del ecosistema. En esta redefinición del modo de desarrollo y de las políticas públicas, los gobiernos locales están llamados por derecho propio a desempeñar acciones fundamentales. Sin su concurso, las restricciones ecológicas del desarrollo no podrán ser ni eficiente y ni durablemente superadas.

25. En democracia, la dimensión local constituye uno de los embriones básico del que habrán de surgir las políticas públicas —regionales, nacionales, internacionales— que son necesarias para instaurar una gestión sustentable de los bienes públicos mundiales como las materias primas en proceso de agotamiento, el aire, el agua, el clima, la biodiversidad. Para enfrentar

esta responsabilidad, los gobiernos locales tienen a su vez la obligación de redoblar sus capacidades para aprovechar el potencial que la tecnología y la innovación ofrecen en este campo. Es amplio el espectro de oportunidades que en principio tienen a su alcance para mitigar las consecuencias del cambio climático y al incidir en una reducción durable de la exclusión y la renovación del modelo de crecimiento. Ejemplos de estas oportunidades están representados, desde el punto de vista de la viabilidad técnica, por las energías renovables, la eficiencia energética, los sistemas sostenibles de transporte, la provisión de servicios de bajo contenido energético; y desde el punto de vista de su viabilidad político-social, por una variada gama de buenas prácticas encaminadas a lograr objetivos del tipo “ciudad de cero emisiones”, renovación limpia del equipamiento urbano, modernización del sistema de movilidad y transportación colectivos.

26. Los gobiernos locales y regionales no pueden ni deben ser agentes exclusivos o únicos de la innovación y la sostenibilidad ambiental, y es su obligación convocar y estimular la participación de otros agentes territoriales claves en este proceso. En este sentido, resulta decisiva su interacción coordinada con el sector empresarial local para que se erija en un pilar de la innovación necesaria para alcanzar la sostenibilidad de las iniciativas medioambientales. La construcción *ad-hoc* de partenariados público-privados puede ser un motor de innovación social medioambiental con gran capacidad de movilizar en la base territorial de la sociedad recursos (no solamente financieros) y capacidades de organización que se materialicen en cambios tangibles, fijando objetivos y estándares de desempeño y valiéndose de la IS para alcanzarlos.

27. Aunque su diseño y aplicación ocurre en el día a día de las administraciones públicas, las políticas y estrategias locales medioambientales se basan en visiones de largo plazo. La planificación coordinada de las ciudades, que son el foco central de emisiones de CO<sub>2</sub> en el mundo, es un mecanismo viable para lograr en plazos perentorios reducciones significativas de contaminantes. Circulan numerosas iniciativas innovadoras en favor de las “ciudades verdes”, cuya instrumentación es asequible a condición de estimular el diseño y la instauración de sistemas de planeación urbana que pongan en valor nuevas prácticas, como el llamado “acceso por proximidad”, la “reintroducción” y ampliación de los espacios urbanos verdes, la expansión de zonas peatonales, el fomento de la utilización de nuevas fuentes de energía (como la solar) en edificios públicos y comerciales y en las viviendas, o la reconversión energética del transporte público urbano.<sup>2</sup> El diseño de una nueva generación de regulaciones, más estrictas en cuanto a la mitigación del impacto medioambiental de los grandes conglomerados urbanos, es igualmente necesario (piénsese, por ejemplo, en la gestión y reciclaje de residuos).

28. La acción de estímulo de los gobiernos locales en favor de la IS y la sostenibilidad ambiental tiene un enorme sentido en términos económicos y de la renovación del modelo de crecimiento. En cada una de las iniciativas evocadas de forma meramente indicativa hay nuevas oportunidades de inversión y por tanto de negocios y empleos remunerativos compatibles con el “futuro verde de las ciudades”. Por otra parte, la estricta “vinculación territorial” de cada iniciativa innovadora aumenta la viabilidad y pertinencia social de la solución de que es portadora. Su implantación, si es exitosa, crea también las posibilidades de su escalamiento geográfico y de su replicabilidad, erigiéndolas, eventualmente, en aportes territoriales al acervo social de innovaciones para el desarrollo sostenible.

29. No deja de ser en cierta forma paradójico que, en un problema de trascendencia verdaderamente global como es el producido en sus diversas dimensiones por el cambio climático, un número significativo de las soluciones posibles deba provenir de los ámbitos locales de la sociedad. Esto es así porque la mitigación de sus efectos es una responsabilidad primaria de los gobiernos territoriales. No obstante, por su envergadura, alcances e implicaciones, este problema rebasa ampliamente las fronteras de lo local, y exige el concurso de otras escalas administrativas. Vuelve así a aparecer el imperativo de coordinación multinivel

---

<sup>2</sup> Un ejemplo entre otros concierne al parque de taxis: se estima que en las grandes urbes un taxi recorre en un año diez veces más kilómetros que el resto de los vehículos. Por ello, por cada mil taxis que llegasen a cambiarse por vehículos híbridos, el efecto obtenido sería igual convertir 10 mil autos.

e intersectorial de las políticas públicas. Además, en la medida en que los desafíos implícitos en el cambio climático involucran aspectos esenciales del modelo de sociedad, la implementación de las políticas locales de mitigación también plantean de frente el tema de la participación ciudadana: su legitimación supone convicción y adhesión de los ciudadanos y sus gremios y colectivos —lo que remite, por cierto, a dimensiones clave de la cohesión social, otro imperativo programático de la renovación del modelo económico y social.

#### **IV. Innovación y servicios públicos**

30. La importancia relativa del carácter público de un bien o de un servicio justifica en cada caso específico la necesidad de intervención del poder público en las diversas escalas territoriales de cada país. Diciente a intervención casi siempre define necesidades de coordinación a las diversas instituciones, a falta de lo cual la oferta del servicio en cuestión es deficiente. El análisis de las experiencias de desarrollo local y regional recientes de la Unión Europea y América Latina —tan contrastantes en su dinámica, en su configuración y en sus resultados— demuestra que, a medida que un servicio determinado tiene un carácter “público”, los requerimientos de coordinación de las instituciones públicas se incrementan. En la perspectiva de las políticas locales de IS tal exigencia tiene importantes implicaciones en términos del proceso de toma de decisiones de los agentes públicos y privados en materia de riesgo, costos e inversión de recursos que siempre son escasos.

31. Un caso arquetípico lo constituyen las políticas locales de fomento a la formación de capital humano y de ID. Dadas las externalidades altamente positivas para el desarrollo que están implícitas en estas actividades, apenas cabe duda acerca de su carácter público. En un plano hipotético (muy distante de la realidad local europea y latinoamericana) en el que el sistema educativo y de ID contaran con suficiente financiamiento de fuentes públicas locales, los objetivos del gobierno se definen en la prosecución de objetivos de “excelencia” y de fortalecimiento de sus nexos con la economía y la sociedad regionales. En el marco de esta hipótesis, la exigencia de coordinación considerablemente menor y de calidad muy diferenciada frente a un caso también hipotético (pero más cercano a la realidad, sobre todo en América Latina) definido por la precariedad de recursos para financiar este servicio social básico para el desarrollo colectivo y de los individuos.

32. Otro ámbito estratégico para el desarrollo regional, la competitividad y la innovación, es el de las grandes estructuras materiales y organizativas, indispensables para poner en valor los recursos locales. En varias localidades europeas y algunas, menos numerosas, de América Latina, los gobiernos territoriales han sido activos promotores de los llamados “parques científicos”. Las experiencias que han sido exitosas al respecto se han constituido en auténticos veneros de innovación cuyos resultados han ejercido una influencia decisiva en la configuración de círculos virtuosos de desarrollo con fuerte impacto en el progreso del territorio respectivo. Se trata de un verdadero servicio público que compensa una imperfección del mercado.<sup>3</sup> De acuerdo con lo se conoce de este tipo de experiencias, el diseño, la configuración, la puesta en marcha y la gestión de estos parques tecnológicos es un proceso que exige una fuerte coordinación entre las autoridades e instituciones públicas de diversos niveles territoriales. La sola utilización de recursos fiscales para contribuir al financiamiento de infraestructuras de esta naturaleza ya exige dicha coordinación. Lo mismo ocurre en el desarrollo del resto de las infraestructuras físicas necesarias para el despliegue del desarrollo. Una de las implicaciones mayores de esta necesidad de coordinación de las políticas públicas en materia de bienes y servicios públicos básicos es la selectividad y prelación de estas mismas políticas —tema que es de particular importancia en el ámbito de la innovación. Con escasas excepciones es que deberían ser justificadas de manera suficiente, no es viable ni eficiente que una localidad o una región cuente con un “menú” a la carta de políticas de innovación para el desarrollo, sobre todo si se orientan al mismo sector o segmento de las cadenas de valor. La coordinación en la oferta de este tipo de servicios públicos debe determinar, entre otros aspectos operativos, qué políticas de innovación son responsabilidad de

---

<sup>3</sup> Hay evidencia de inversiones privadas en este tipo de proyectos tecnológicos de fuerte arraigo territorial, pero su número es sustancialmente menor que los desarrollados por iniciativa —y con aportación de recursos— del sector gubernamental

la autoridad nacional, cuáles son responsabilidad directa del gobierno territorial y cuáles objeto de gestión coordinada.

33. Es clara importancia de las reglas del juego entre las distintas autoridades que intervienen para garantizar la oferta de aquellos bienes y servicios que el mercado por sí solo no está en posibilidad de poner a disposición de los agentes en el terreno de la innovación. La coordinación de la política pública se impone por razones de eficacia y eficiencia en la utilización de recursos fiscales; pero en las actuales circunstancias es tanto más necesaria por cuanto que la transición hacia nuevos paradigmas de utilización y difusión del progreso técnico, como la que está implícita en los desafíos planteados por el cambio climático, es imprescindible. Baste pensar que en los próximos años las administraciones territoriales públicas serán las encargadas directas de administrar y hacer la gestión directa de proyectos de mitigación del cambio climático como los contemplados al respecto en la planeación a mediano y largo plazos por las instituciones multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Europea).

34. Es tal la importancia de este tema, y tanta su vinculación con el fomento público (recuérdese aquello del “actor racional unificado”...) de la IS local, que la coordinación multinivel e intersectorial de las políticas públicas podría ser considerada, por sí propia, un “bien público inmaterial”. De ahí la importancia estratégica de que las administraciones territoriales incorporen entre los objetivos de sus agendas de trabajo en materia de innovación, definiciones precisas, apropiadas a cada contexto nacional y regional, sobre las responsabilidades que son objeto de la acción común de las instituciones y las que son objeto de las diversas modalidades de coordinación que en cada caso se instauran y formalicen. Dicha definición debe también incluir clarificaciones sobre aquellas áreas de trabajo que serán dejadas a la libre competencia de actores autónomos de la economía y la sociedad, a fin de estimular la formación de capital social.

35. No es muy difícil vislumbrar cómo se sitúan en términos generales las administraciones públicas territoriales en la línea de toma de decisiones en materia de innovación y de proveeduría de los bienes y servicios públicos básicos: por medio de éstos y sus otras acciones de gobierno tienen la posibilidad de crear las externalidades tangibles e intangibles que fomentan el cambio y la búsqueda de soluciones nuevas y sostenibles a los grandes problemas del desarrollo local. Para cumplir este papel las administraciones requieren contar con suficientes capacidades institucionales, legales y financieras.

36. La no satisfacción de este requerimiento restringe el alcance y la eficacia de la acción gubernamental. Es éste un problema casi genérico de la gran mayoría de las administraciones territoriales, pero debe ser reconocida la enorme diferencia existente entre los casos promedio latinoamericanos y los casos promedio europeos. La fuerte asimetría a favor de estos últimos en cuanto a la disponibilidad promedio de recursos, cuadros técnicos, organización y financiamiento marca diferencias sustanciales que, por lo demás, son de sobra conocidas. Organismos multilaterales como la CEPAL, el BID o el Banco Mundial han documentado ampliamente una situación de conjunto que puede describirse en una frase lapidaria: el nivel de la carga tributaria total de los países latinoamericanos es insuficiente para el financiamiento público. Las mismas fuentes han señalado recientemente en varias ocasiones que la estructura tributaria de los países latinoamericanos es definitivamente más regresiva que la de las economías desarrolladas, lo que afecta negativamente la distribución del ingreso y constituye uno de los factores que hace de América Latina una de las regiones más desiguales del planeta. Resulta llamativo que el nivel de imposición general a los consumos (el de características más regresivas) resulte ser muy similar entre los países de la región y los del mundo desarrollado. La diferencia entonces se encuentra en el pobre desempeño de la imposición a la renta y la correspondiente a la seguridad social (impuestos de características más progresivas o proporcionales).

37. Tal es el contexto estructural en el que se desenvuelven fiscalmente los gobiernos territoriales de América Latina. Naturalmente, la insuficiencia de recursos a escala central tiene un efecto en cascada en las finanzas locales y regionales. La diversas olas de descentralización y desconcentración de funciones del nivel central a los territorios que

ocurrieron en el último cuarto de siglo según las modalidades propias de cada caso nacional, si bien generaron en unos casos efectos positivos en otros produjeron indefiniciones y cuellos de botella que están lejos de ser resueltos en favor del desarrollo de las capacidades de gobierno y una mayor autonomía local o regional. Teóricamente, para que el proceso de descentralización sea completo y eficiente, los gobiernos territoriales deben ser autónomos, lo que involucra tener los recursos financieros para poder decidir la mejor asignación del gasto acorde a las preferencias locales. A su vez, los ciudadanos, bajo ese esquema, pueden exigir rendición de cuentas al gobierno que les cobra los impuestos. No obstante, los países de la región no se caracterizan por una importante tributación a nivel local.

38. Recordar estos problemas estructurales sirve para poner de manifiesto la *enorme tarea de innovación política institucional* que tienen frente sí los poderes públicos en todas las escalas territoriales para encontrara soluciones nuevas y viables a estas restricciones. Se trata de un asunto estrechamente vinculado con la descentralización del poder político, y como tal, requiere, como se ha planteado innumerables veces y por un número también amplio de actores, la concertación de pactos o contratos sociales nuevos y de gran envergadura, centrados en el interés público. La experiencia histórica muestra con contundencia, que los grandes arreglos de esta naturaleza marcan hitos innovación para el progreso general. En estos arreglos, la perspectiva territorial, más que nunca, debe estar presente en un plano relevante.

## **V. Innovación, gobernanza y cohesión social**

39. El conjunto de transformaciones institucionales observadas en el cuarto de siglo más reciente, tanto en Europa como en América Latina, remite a un vasto conjunto de cambios operativos y estructurales que, a saber o no, forzó a las administraciones públicas y sus respectivos sistemas de gobernanza a desarrollar de manera paulatina formas innovadoras de gobierno cuyo alcance, anatomía y mecanismos de funcionamiento y modos de implantación son diversos a un lado y otro del Atlántico. En esta corriente de cambio, los gobiernos locales y regionales han participado de manera desigual, en particular cuando se compara el proceso con algunas áreas de las administraciones públicas centrales (verbigracia los ministerios de Finanzas y sus agencias). Y, nuevamente, en este terreno se advierten fuertes diferencias de cantidad y calidad entre las experiencias de Europa y América Latina.

40. A pesar de tales diferencias, es posible sostener que en el curso de este proceso las instituciones públicas, y en particular las administraciones públicas locales, se han abierto paulatinamente y en grados diversos al desarrollo de iniciativas innovadoras que amplían los espacios de participación y debate ciudadano, favoreciendo en muchos casos la articulación de diversos actores públicos y privados (empresas, organizaciones sociales, universidades, grupos de interés, minorías). La nueva gobernanza pública local también ha sido en varias ocasiones y lugares eficaz mecanismo de concertación de los agentes involucrados en asuntos específicos que afectan a la comunidad o a determinados grupos. En tanto que gobiernos de proximidad, los gobiernos locales son facilitadores casi naturales de iniciativas sociales para que intentan desencadenar dinámicas que potencien los recursos del territorio. Detrás de estas iniciativas siempre hay una enorme potencial de IS de corte idiosincrático que los gobiernos locales deben saber detectar y estimular. Por su parte, la amplia difusión social de las tecnologías de comunicación ha permitido a la ciudadanía local conocer —a veces en tiempo real— otras experiencias y prácticas novedosas de ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales que provocan una mayor conciencia de derechos y aumenta el nivel de exigencia de la ciudadanía.

41. Ahora bien, en la práctica, los gobiernos locales se concentran y deben concentrarse, más que en la innovación propiamente dicha en la mejoría permanente de la gestión y el desempeño de los esquemas y modelos de administración existentes, que es algo que está en la base de su propia legitimación. Son numerosas las asignaturas que deben atender al respecto, así como también es variada la ponderación y el peso particular que para cada administración local merecen estos temas. Ya se ha hecho mención amplia de la necesidad de coordinación de las políticas públicas y la alta prelación que ello tiene en las agendas locales y

regionales de gobierno. Una dimensión relevante se refiere a los cuadros técnicos y profesionales de las administraciones públicas. La calidad promedio del capital humano con que cuentan las administraciones públicas locales debe incrementarse (y este objetivo tiene un carácter estratégico en América Latina). Para que la innovación pueda penetrar realmente en la administración local, y ser proyectada en el tejido social, es indispensable capacitar, consolidar y mejorar los perfiles de formación de los recursos humanos.

42. De acuerdo con los argumentos adelantados en este documento, el fomento activo de procesos de IS por parte de las administraciones públicas territoriales no solo abre la posibilidad de desarrollar enfoques originales, de fuerte carácter idiosincrático, sino que incentiva más y mejor participación de la ciudadanía y los grupos organizados en la búsqueda de soluciones a los grandes problemas sociales. Por su naturaleza, los gobiernos territoriales democráticos están llamados a estimular la IS, adaptando dinámicamente sus políticas y medios de intervención. Para ser sostenible, esta tarea también interpela el concurso activo de otros actores y otras instituciones: las agencias especializadas de los gobiernos centrales, las empresas, los medios técnico, científico y educativo, las organizaciones de la sociedad civil. Con ello, los territorios estarán más cerca de construir dinámicas más abiertas e interactivas de los agentes sociales y estrategias de desarrollo dotadas de más legitimación y al vez de mayor capacidad movilizadora de la sociedad local.

43. Para las administraciones territoriales la IS es un medio para lograr fines superiores de gobierno; como tal, también es una herramienta de fomento de la cohesión social. La aspiración de vivir en sociedades que garanticen a sus ciudadanos niveles básicos de seguridad social y económica tiende a ser constantemente fracturada por la acción corrosiva de dinámicas de exclusión que disparan la desigualdad material y simbólica de los individuos, atentando contra su sentido de pertenencia a la comunidad. En los años recientes ha crecido la toma de conciencia sobre la necesidad de combatir estas dinámicas por medio de enfoques sistémicos de política pública que intentan propiciar la aparición de sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social en un contexto de modernización productiva. Este enfoque innovador de la política pública tiende a ser asumido de manera creciente sobre todo por los gobiernos territoriales. Tanto en Europa como en América Latina algunos gobiernos territoriales acreditan experiencias innovadoras para enfrentar los problemas estructurales que frenan la integración social de los individuos. Más allá de sus diferencias contextuales, estas experiencias tienen en común fomentar la participación ciudadana y la inserción laboral de los excluidos en un marco fuertemente comprometido con el objetivo de fortalecer la democracia participativa.