

La Agencia de Desarrollo un instrumento para la gobernanza territorial y el multinivel en la Región Cajamarca

The Development Agency an instrument for territorial and multilevel governance in the Cajamarca Region

Edgar C. Casas Casas¹

Resumen

La gestión del desarrollo territorial en red, requiere estructuras y herramientas que se adapten a sus principios siendo una de ellas la agencia de desarrollo, por ser una organización que media entre los diferentes niveles de gobierno, los mercados y la sociedad, a través de la cual se instrumentan políticas y las estrategias de desarrollo multinivel y territorial.

El éxito de las Agencias de Desarrollo para la implementación de estrategias de desarrollo multinivel u territorial en la experiencia internacional se basan en la habilidad para consensuar y consolidar los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno y actores, así como su capacidad para focalizar su intervención en aquellos ámbitos donde se pueda generar un impacto importante, pero se requiere dotarlas de autonomía operativa y flexibilidad de gestión, acompañado de una evaluación de desempeño y rendición de cuentas.

Palabras Clave: Territorio. Desarrollo Territorial. Gobernanza Multinivel. Gobernanza Territorial, Agencia de Desarrollo Regional. Agencia de Desarrollo Local.

Abstract

The management of territorial development in a network requires structures and tools that adapt to its principles, one of them being the development agency, because it is an organization that mediates between the different levels of government, markets and society, through the which policies and multilevel and territorial development strategies are implemented.

The success of the Development Agencies for the implementation of multilevel or territorial development strategies in the international experience is based on the ability to reach consensus and consolidate the efforts of the different levels of government and actors, as well as their ability to focus their intervention on those areas where a significant impact can be generated, but it is necessary to provide them with operational autonomy and management flexibility, accompanied by an evaluation of performance and accountability.

Keywords: Territory. Territorial development. Multilevel governance. Territorial Governance, Regional Development Agency. Local Development Agency.

1 Economista. Consultor Externo. Email: cesar_casas10@yahoo.es



I. Introducción

Cajamarca es la Región con mayor pobreza total del país, al 2018 alcanza al 41.9 % de la población, el doble del promedio nacional (20.5%), pobreza que es persistente, así en los 14 de los últimos 15 años se ubicó entre las cinco regiones más pobres del país; otros indicadores sociales también son críticos.

En la dimensión económica la situación no es menos preocupante, el crecimiento ha disminuido y se generan pocas oportunidades de empleo y desarrollo; según el Índice de Competitividad Regional - INCORE 2018, elaborado por el Instituto Peruano de Economía (2018), Cajamarca ocupó en siete oportunidades los dos últimos lugares y el año pasado fue el último de la lista, que se explica entre otros aspectos por la baja productividad agropecuaria y la alta informalidad que asciende a 90%, mientras que el promedio nacional es de 70%; los aspectos señalados y diversos estudios realizados al respecto evidencian que existe una relación entre Pobreza y Competitividad Regional.

La búsqueda de los mejores arreglos institucionales y organizativos para promover la competitividad y el desarrollo territorial ha sido una tarea de preocupación del gobierno nacional, gobiernos regionales, gobiernos locales y de los diversos actores territoriales, desde hace varias décadas, sin embargo, es muy poco lo que se ha avanzado en ese sentido.

En el marco descrito, la Agencia de Desarrollo (AD), a la luz de las experiencias internacionales constituye una herramienta que puede contribuir a mejorar los arreglos institucionales y organizativos para promover el ansiado desarrollo de los territorios subnacionales: Regiones y Municipios.

En el presente artículo se pretende describir las características y analizar las contribuciones que han efectuado las agencias de desarrollo como una opción importante adoptada por algunos niveles de gobierno en Latinoamérica en el intento de implementar estrategias para avanzar hacia procesos de descentralización y desarrollo territorial, así como examinar si es viable su implementación en espacios locales, regionales y macroregionales.

II. Desarrollo

Abordaje de la noción de desarrollo territorial y gobernanza multinivel.

Antes de analizar la importancia de las agencias para dinamizar el desarrollo del territorio, es pertinente empezar precisando algunos conceptos básicos como territorio, desarrollo territorial y gobernanza territorial y multinivel. La noción de territorio es oriunda de la geografía y especialmente de la geopolítica; el abordaje territorial en los procesos de desarrollo adquiere ímpetu a partir de principios de los años 1980, sobre la base de la literatura neo-marshalliana que identifica en los lazos directos entre actores sociales como una de las razones para la formación de sistemas productivos localizados; según Vásquez Barquero (1988), el territorio hay que conceptualizarlo como un agente de transformación social y no simplemente como un soporte físico de desarrollo.

La idea de que el territorio está formado por un conjunto de lazos capaces de fortalecer la identidad de sus actores y, por lo tanto, el emprendimiento de acciones en común sobre la base de la confianza que pudieron construir por su interacción es importante, pero insuficiente para explicar procesos localizados de desarrollo. (Abramovay, 2006, p. 8)

La noción de territorio ha favorecido avances en los estudios de las regiones en varias dimensiones básicas: En primer lugar, invita a que se abandone un horizonte estrictamente sectorial ya que los territorios no se definen por límites físicos, sino por la manera cómo se produce, en su interior, la interacción social entre los actores; otro aspecto importante de la noción de territorio es que impide la confusión entre crecimiento económico y proceso de desarrollo, así por ejemplo, la pobreza no puede ser interpretada como simple expresión de insuficiencia en la renta, sino como un fenómeno multidimensional (Western, 2004).

El abordaje territorial exige, además, el análisis de las instituciones alrededor de las cuales se organiza la interacción social localizada, se trata no solo de examinar cómo

se forman y cómo se pueden reducir los costos de transacción, sino también de abordarlos desde un ángulo histórico y de la influencia que sobre ellos ejercen las fuerzas sociales que los constituyen (North, 1994). De esta manera, el estudio empírico de los actores y de sus organizaciones se vuelve absolutamente crucial para comprender situaciones localizadas; finalmente, el territorio enfatiza la manera como una sociedad utiliza los recursos de los que dispone en su organización productiva y, por lo tanto, en la relación entre sistemas sociales y ecológicos (Folk & Verles, 1998).

La noción de territorio señalada en los párrafos precedentes tiene una carga marcadamente normativa que según Abramovay (2006), adolece de definiciones teóricas claras sobre la naturaleza de los lazos sociales que forman los territorios y propone enriquecerlo con las contribuciones teóricas de la nueva sociología económica sobre todo de Neil Fligstein, que considera que los territorios sean estudiados desde la noción de campos, de Pierre Bourdieu.

Si los territorios son lazos sociales, lo más importante es que se comprenda la naturaleza de la cooperación – de las habilidades sociales, para usar la terminología de Fligstein – que en ellos se expresa. Los mercados existentes en los diferentes territorios también deben ser abordados como campos de fuerza en los que diversos actores tratan de obtener la cooperación ajena y obtienen, por esa vía, sus posibilidades de dominación social. (Abramovay, 2006, p. 1)

Ahora precisaremos en que consiste el Desarrollo Territorial, partiendo de la premisa que no existe una definición única y cuando se acuña la palabra desarrollo se entiende que es un proceso integral que comprende las dimensiones social, institucional cultural, ambiental y económica, por el cual se intenta lograr una mejora en las condiciones y calidad de vida de la gente que vive en un determinado ámbito territorial.

El Desarrollo Territorial, requiere que las estrategias sean elaboradas a partir

de la movilización y participación activa de los actores territoriales. Por ello se subraya que se trata de una acción surgida desde abajo, no elaborada desde arriba, por las instancias del Estado o la Provincia. (Albuquerque, 2013, p. 1)

En el marco de lo descrito, específicamente el enfoque del desarrollo económico local planteado por Albuquerque (2004) destaca los valores que deben guiar el desarrollo de los territorios, para generar procesos virtuosos como identidad, diversidad, flexibilidad, cooperación y endogenidad, valores “que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas tan sólo en la gran industria, sino en las características generales y locales de un territorio determinado” (p. 158).

Ahora pasaremos a precisar el concepto de gobernanza, que se presta para muchas interpretaciones y debates; en general se refiere a un nuevo enfoque de gestión pública:

La gobernanza se refiere a un nuevo enfoque dentro de la nueva gestión pública (...). Sus implicaciones en la práctica política son cuando menos cuatro... configura como un “nuevo arte de gobernar. Los gobiernos deben operar mucho más en red y menos con estructuras verticales y autoritarias. Las decisiones de gobierno y la ejecución de las políticas públicas tienen como ámbito central a los territorios... La estructura institucional de los gobiernos federal estatal y municipal ha sido rebasada por la realidad requiriendo de nuevas formas participativas y con visiones de largo plazo para la aplicación de las políticas de desarrollo. (Rosas, Calderón & Campos, 2013, p. 119)

Por su parte la CEPAL (2017) considera que gobernanza es un proceso que se despliega en dos direcciones complementarias:

Una vertical y otra horizontal; es decir, entre los diferentes niveles de gobierno y al interior de cada uno de ellos, el territorio ocupa un papel destacado y

lo hace, en ambas direcciones, tanto en la horizontal, gobernanza territorial, muy especial, pero no exclusivamente comprometida en la construcción de cooperación, como en la vertical, gobernanza multinivel, relacionada con el papel de coordinación. El compromiso, por su parte, abarca el conjunto de actores en todas las direcciones y niveles territoriales se verá positivamente afectado, en la medida en que exista mayor coordinación (p. 54).

El concepto que gobernanza territorial y multinivel que utilizaremos en el presente documento es el definido por la CEPAL.

Que son las Agencias de Desarrollo Territorial- Antecedentes.

Las Agencias de Desarrollo Local o Regional, son organizaciones sin fines de lucro, creadas en forma concertada por los agentes sociales territoriales públicos y privados con el objeto de promover una nueva forma de hacer política de desarrollo a partir de la activación y valorización de los recursos locales, coordinando la complementariedad con los diferentes niveles de gobierno y atrayendo recursos externos, para que cada territorio aproveche de la forma más eficiente su potencial de desarrollo socioeconómico.

Se trata de organizaciones autónomas, sin fines de lucro, creadas con forma legal y conformadas por instituciones públicas y privadas con el fin de implementar técnicamente las estrategias territoriales de desarrollo consensuadas por los actores locales. Estas entidades facilitan la identificación de oportunidades de desarrollo y empleo a nivel local y movilizan los recursos técnicos y financieros requeridos para materializar dichas oportunidades. (IDEASS, 2003, p. 18)

Las agencias de desarrollo han evolucionado hasta convertirse en una poderosa herramienta para que las localidades puedan planificar y alcanzar sus metas de mediano y largo plazo, según la Corporación Andina de Fomento

(2012), se estima que al 2012 probablemente haya más de 15000 agencias que funcionan bajo este concepto en todo el mundo, al día de hoy posiblemente sean mucho más.

Las primeras agencias de desarrollo fueron establecidas en Europa como respuesta a la crisis causada por los efectos de la Segunda Guerra Mundial, el declive industrial y la crisis económica. A estas organizaciones se les otorgó la responsabilidad de reconstruir las localidades devastadas. Inicialmente fueron asumidas como una respuesta de corto plazo ante una emergencia de gran envergadura. Hoy en día, los cierres de los principales servicios locales tales como una base de defensa, una gran fábrica o un puerto pueden generar la creación de una nueva agencia, así lo reflejan los diferentes estudios de casos. (Corporación Andina de Fomento, 2012, p. 18)

Funciones de los Gobiernos Sub Nacionales en Materia de Desarrollo Económico

Las funciones de los gobiernos territoriales, regionales y locales de acuerdo a las competencias establecidas en la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley 27972, Orgánica de Municipalidades, y teniendo en cuenta la propuesta de Clark, Huxley & Mountford (2015), se pueden clasificar en cuatro categorías principales: a) Representación; que comprende el rango de las acciones emprendidas por las autoridades locales en nombre de la comunidad que los ha elegido; b) Prestación de servicios; comprende la provisión de servicios, infraestructuras y equipamientos fundamentales para la productividad de las empresas y la calidad de vida de la población local; c) Regulación; comprende el suministro y aplicación de directrices y normas para asegurar el buen funcionamiento y la organización social, así como el bienestar de la población local y; d) Desarrollo e inversión; comprende el estímulo y la gestión del crecimiento económico sostenible y el bienestar social y ambiental para el beneficio de la población, los trabajadores y los visitantes potenciales del territorio.

La cuarta función de los gobiernos regionales y locales incluye un componente clave como es la atracción y retención de inversiones localmente, que según la Corporación Andina de Fomento (2009) es precisamente diferente que las demás:

porque opera en, geografías, plazos, socios, financiamiento, herramientas y audiencias distintas. Considerando que el desarrollo local es una actividad especializada, muchos gobiernos regionales y locales comprenden que se necesita experiencia adicional, nuevas estructuras organizativas y despliegue de acuerdos institucionales, además de las actividades ordinarias del gobierno y de la administración. Por eso, una opción organizativa clave para promover el desarrollo económico son las agencias de desarrollo local. (p. 17)

Funciones de las Agencias de Desarrollo.

Las funciones de las Agencias de Desarrollo Territorial (ADT), son muy variadas, según Calvo (2010), el objetivo general de un ADT es construir un entorno territorial favorable con políticas, programas, servicios e instrumentos de apoyo y fomento a las empresas, “a fin de asegurar la modernización de los sectores productivos y potenciar las capacidades tecnológicas y empresariales del tejido productivo territorial” (p. 5).

Debido a que los desafíos y oportunidades del desarrollo local varían entre lugares y tiempo, estas agencias según la Corporación Andina de Fomento (2012) muestran un alto grado de diversidad con respecto a los objetivos, actividades, estructuras, herramientas, funciones, modelos de negocio y enfoques. A pesar de esa gran diversidad, actúan generalmente de la siguiente manera: a) Fungen bajo la supervisión del Gobierno Local/Regional, pero mantienen un grado razonable de autonomía; b) Adoptan una vinculación con el “mercado” más que con la «ciudadanía»; c) Actúan como líderes en el sistema de desarrollo territorial; d) Reclutan personal con experticia y experiencia en desarrollo económico; e) Facilitan actividades “colaborativas” o “multilaterales”, como planificaciones intersectoriales e intermunicipales y empresas conjuntas; f) Se centran en la implementación a escala y buen ritmo y; g) Establecen metas y objetivos claros.

Constitución y Gobierno de las Agencias de Desarrollo

Las experiencias internacionales sobre la forma jurídica, constitución y gobierno de las agencias de desarrollo es muy variado y se ha sintetizado las formas predominantes en el cuadro adjunto:

Cuadro 1**Forma Jurídica y Gobierno de las Agencias de Desarrollo**

FORMA JURIDICA	INICIATIVA DE CREACIÓN	ORGANOS DE GOBIERNO
Institución Pública de Derecho Público	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gobierno Regional/ Departamental. ✓ Gobierno Local. ✓ Varios Niveles de Gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Junta General o Asamblea, conformada por representantes de las entidades públicas fundadoras. ✓ Consejo Directivo/Junta Directiva conformada por representantes de las entidades públicas; en algunos casos se incluye a representantes del sector privado y/o sociedad civil, pero la decisión mayoritaria la tienen las entidades del estado. ✓ Gerencia General o Coordinación de la Agencia, designado por el Consejo Directivo/Junta Directiva, o a propuesta de ésta, por la entidad pública correspondiente.
Institución Pública o Empresa Pública de Derecho Privado.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gobierno Regional/ Departamental. ✓ Gobierno Local. ✓ Varios Niveles de Gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Junta General o Asamblea conformada por representantes de las entidades públicas fundadoras. ✓ Consejo Directivo/Junta Directiva/Directorio. Conformada por representantes de las entidades públicas; en algunos casos se incluye a representantes del sector privado y/o sociedad civil, pero la decisión mayoritaria la tienen las entidades del estado. ✓ Gerencia General o Coordinación de la Agencia, designado por el Consejo Directivo/Junta Directiva/ Directorio, o a propuesta de ésta por la entidad pública correspondiente.
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Organizaciones empresariales, organizaciones de la sociedad civil y Gobierno Local/ Regional. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Junta General o Asamblea conformada por representantes de las Organizaciones Empresariales, de la Sociedad Civil y Gobierno Local/Regional. ✓ Consejo Directivo/Junta Directiva conformada por Organizaciones Empresariales, de la Sociedad Civil y Gobierno Local/Regional; en algunos caso el gobierno del Consejo o junta Directiva está dada por el número de integrantes de las entidades privadas (empresa y sociedad Civil) y del estado; o en otros casos independientemente del número de los integrantes de representantes privados o públicos los votos del sector privado representan el 50% al igual que la de los representantes del sector público, esta situación obliga a la concertación público-privada sobre aspectos relevantes del territorio. ✓ Gerencia General o Coordinación de la Agencia, designado por el Consejo Directivo o Junta Directiva.

Fuente: Elaboración Propia.

Es preciso aclarar que la forma predominante de Agencias de Desarrollo Territorial de acuerdo a la literatura existente, la constituyen las Agencias de Desarrollo de nivel municipal constituidas generalmente como Asociaciones o Empresas Municipales, pero en la mayoría de los casos las que mejor funcionan son aquellas que tienen claramente acotado sus funciones y atribuciones y gozan de autonomía operativa y flexibilidad de gestión.

Nomenclatura y Tipo funcional de agencias de desarrollo

Las agencias de desarrollo utilizan diferente nomenclatura como: Compañías de desarrollo económico, compañías de desarrollo de ciudades, agencias de desarrollo local, agencias de desarrollo regional, agencias de desarrollo económico, corporaciones de desarrollo económico, autoridades de desarrollo, agencias locales de promoción de inversiones, agencias de desarrollo de ciudades, corporaciones de desarrollo urbano, corporaciones de desarrollo ciudadano, compañías de regeneración urbana, entre otros.

La diversidad de nomenclaturas que acompañan a las agencias de desarrollo no significa necesariamente que cada una desempeña actividades diferentes. Organizaciones con nombres diferentes a menudo pueden cumplir las mismas funciones, asimismo, entidades con el mismo nombre pueden realizar actividades diferentes; según la Corporación Andina de Fomento (2012), la mayor parte de los gobiernos nacionales y/o su nacionales, sin embargo, prefieren promover un sólo nombre, especialmente porque la designación de dichas entidades trae frecuentemente beneficios, incentivos y obligaciones específicas.

El Programa LEED de la OCDE estableció cinco tipos de agencia, para lo cual examinó 10 características principales, en un estudio de 16 agencias de desarrollo. Los criterios fueron: Cantidad de personal, función en el sistema de desarrollo local, relaciones claves, misión, mecanismos de financiamiento y presupuestos, estructura, alcance, funciones y actividades, composición de liderazgo y estilo y experticia del personal y aunque existen miles de agencias en el mundo, la muestra ilustra su diversidad (Corporación andina de Fomento, 2012).

Cuadro 2**Tipos de Agencias de Desarrollo según Clasificación de la OCDE**

TIPOS DE AGENCIA	PRINCIPAL ROL	EJEMPLOS
Agencias de Desarrollo de Revitalización.	Mejorar la competitividad de la localidad a través de la facilitación y gestión de proyectos de inversión orientados a la transformación física de la localidad, como infraestructura de transporte, bienes raíces y transformación urbana.	BILBAO Ría 2000. HafenCity Hamburg GmbH. Johannesburg Development Agency. Agência Curitiba de Desenvolvimento. Invest in Bogotá.
Agencias de Crecimiento Económico y Productividad.	Se orientan a estimular el desarrollo de factores “blandos” y se enfocan en actividades de promoción, desarrollo de capacidades, emprendimiento, crecimiento empresarial, inversión y conservación, para generar empleo y empresariedad.	Auckland Plus. Barcelona activa.
Agencias de Economía Integrada.	Tienen una visión integral del desarrollo, y se enfocan en factores duros (infraestructura) y blandos (competitividad) e intentan unir todos los aspectos del desarrollo local en un modelo integrado o plan maestro y trabajan de manera cercana con toda la gama de socios y actores para hacer realidad la visión planteada.	Creative Sheffield. Milano Metropoli. New York City Economic Development Corporation. Prospect Leicestershire. AbyssinianDevelopment Corporation.
Agencias de Internacionalización.	Están orientadas a posicionar a las ciudades o territorios en la esfera global, se enfocan principalmente en actividades de promoción y de mercadeo (branding) internacional. Buscan construir una oferta de valor único y diferenciado para sus ciudades o territorios y tienden a desarrollar estrategias de internacionalización.	Invest Toronto Madrid Global.
Agencias de Visión y Asociación.	Tienden a facilitar los niveles de asociatividad. Estas organizaciones promueven una alineación de la visión común entre los asociados, lo que determina una agenda de desarrollo para las localidades.	Bilbao Metropoli-30. Cape Town Partnership.

Fuente. Elaboración Propia a partir de información de la Corporación Andina de Fomento (2012) La economía Local: La Función de las Agencias de Desarrollo.

Agencias exitosas en América Latina

Existen muchas agencias de desarrollo exitosas a nivel de municipios o de gobiernos

intermedios como gobiernos regionales, pero solo se ha escogido tres que son referentes en Latinoamérica y que se presentan en el cuadro adjunto.

Cuadro 3**Agencias Exitosas en América Latina**

AGENCIA	IMPACTO GENERADO
Invest in Bogotá	<p>Invest in Bogotá es la agencia local de promoción de inversiones de Bogotá y Cundinamarca en Colombia. Fundada en 2006 por el Distrito Capital y la Cámara de Comercio de Bogotá, esta organización tiene como objetivo central promover la inversión extranjera directa (IED) de alto valor agregado de gran potencial de desarrollo económico, orientada a la exportación, a través de la promoción de Bogotá como centro de inversiones, Invest in Bogotá busca generar nuevos empleos directos e indirectos, acelerar la transferencia de conocimiento y de nuevas tecnologías, contribuir en la formación de capital humano calificado y fortalecer el sector productivo local, así como servir de impulso para incrementar las exportaciones. En los últimos 10 años, Bogotá y Cundinamarca han recibido importantes flujos de IED, alrededor de USD 24.400 millones.</p> <p>De acuerdo a la Agencia Internacional de Servicios de Inversión Extranjera (FIAS) que realizó un estudio sobre las agencias de promoción de inversiones en el mundo analizando 213 agencias tanto nacionales como locales. Invest in Bogotá ocupó la posición 16 del ranking a nivel global, lo que lo ubica como la mejor agencia de cualquier país en desarrollo, asimismo el Banco Mundial publicó en su informe titulado <i>What sets the world's best investment facilitators apart from the rest?</i>, que identifica buenas prácticas en temas de facilitación de inversión, Invest in Bogotá fue incluida dentro de las agencias de desarrollo con mejor desempeño en todo el mundo.</p>

AGENCIA	IMPACTO GENERADO
Agência Curitiba de Desenvolvimento.	<p>Curitiba es la capital del estado Paraná (al sur de Brasil). El estado de Paraná provee el tercer producto interno bruto más alto del país y la ciudad de Curitiba se destaca por la presencia de importantes empresas de servicios, automotor, farmacéuticas, así como compañías de desarrollo tecnológico. La presencia de estos diversos clústers productivos ha convertido a Curitiba en un foco muy importante para la inversión tanto nacional como extranjera en Brasil.</p> <p>En 1965 se crea el Instituto de Investigación y Planificación de Curitiba (IPPUC), como agencia independiente cuyo objetivo era elaborar un plan de desarrollo urbano para la ciudad, con un especial énfasis en la planificación urbana y la infraestructura en transporte y uso de espacios públicos.</p> <p>Posteriormente, realizadas las inversiones más importantes en infraestructura, los diversos actores de la ciudad coincidieron en la necesidad de crear en el 2007 la Agencia de Desarrollo de Curitiba (ADC), de carácter mixto público-privado, que tiene como finalidad fomentar la actividad económica de la localidad, a través de la ampliación de la base empresarial, así como de las capacidades en ciencia y tecnología, con énfasis en las relaciones público-privadas. La ADC logró trascender el tema de infraestructura y centró sus esfuerzos en el asesoramiento de aquellas empresas interesadas en ubicarse dentro de la municipalidad, ofreciéndoles asistencia técnica, incentivos fiscales, así como con un conjunto de servicios que van desde infraestructura física hasta la provisión de recursos humanos, apoyo a la inversión y promoción de exportaciones.</p> <p>Dentro de los programas que forman parte de la agencia se destacan: Tecnoparque: con énfasis en la investigación y la innovación tecnológica; ISS Tecnológico, que tiene como objetivo fomentar la investigación y el desarrollo científico y tecnológico en la ciudad, lo que permite la deducción del pago de Impuestos; Incubadoras, programa para las empresas del sector de industria manufacturera y segmentos de servicios a la industria; Buen negocio, que tiene como objetivo promover el desarrollo económico local de las zonas más pobres de la ciudad, a través de la capacitación, consultoría y acompañamiento de empresarios informales, todo ello hace de Curitiba un referente en América Latina en el manejo de las agencias de desarrollo.</p>

AGENCIA	IMPACTO GENERADO
Agencia de Desarrollo de Rafaela	<p>Rafaela constituye un caso exitoso de desarrollo local a partir de la asociación público-privada, aunque también hay que reconocer que ha tenido una tradición de colaboración interinstitucional que se remonta a décadas atrás. Un rol importante que ha jugado en este proceso es la Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela (ACDICAR) que es una entidad sin fines de lucro creada en marzo de 2006 en la ciudad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, integrada inicialmente por la Municipalidad de Rafaela, el Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región (CCIRR), el Ministerio de la Producción de Santa Fe y la Sociedad Rural de Rafaela (SRR), a fines de 2014 se aprobó en asamblea la reforma de su estatuto para ampliar la cantidad de miembros directivos e incluir a las instituciones educativas, del sector científico-tecnológico y sindicales a la Agencia como socios adherentes.</p> <p>Desde sus inicios y hasta el 2012 la agencia desarrolló el Programa de Competitividad Territorial del Banco Interamericano de Desarrollo generando como resultados una red de instituciones que trabajan en diversos proyectos y temáticas con la comunidad empresarial de la región.</p> <p>La Agencia de Desarrollo de Rafaela favorecer el desarrollo de empresas de la región a través del apoyo y asistencia directa basada en la mejora integral de la competitividad y la innovación; vinculación de las empresas con las herramientas de promoción estatales a través de programas y proyectos que fortalecen la competitividad, desarrollo de nuevas empresas como generadoras de riquezas y capital social del territorio, apoyo al entorno económico local; consolidación del entramado institucional público privado a partir de la articulación, el diálogo y el debate de estrategias que favorecen los procesos de desarrollo económico y social sobre la base de la planificación y la innovación y coordina el plan estratégico de desarrollo económico, Rafaela Productiva 2020.</p> <p>Rafaela es considerado como una de las experiencias más completa en desarrollo local de América Latina, por eso se utiliza en los estudios de casos, tanto en Latinoamérica y Europa a través de sus universidades y centros de investigación.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las agencias: Agência Curitiba de Desenvolvimento (2011), disponible en: www.agencia.curitiba.pr.gov.br; Invest in Bogotá (2011). Recuperado de <https://www.investinbogota.org>; y Acdicar, disponible en : <https://acdicar.org/>

Distintas formas de Generación de Valor en el territorio por las agencias de desarrollo.

Para promover el desarrollo económico local las agencias hacen un uso y gestión cuidadosa de diversas herramientas, para

influenciar positivamente el comportamiento de los mercados; tales herramientas necesitan una gestión cuidadosa para poder conseguir resultados positivos, utilizando capacidades distintivas, informaciones provenientes de las políticas públicas, así como de las tendencias de los mercados.

La evidencia de los estudios de caso en América Latina como bien lo precisa Clark et al (2014) muestra que el impacto de las agencias de desarrollo local puede llegar a ser muy diverso, los temas de desarrollo local a los cuales agregan valor varían ampliamente, desde el marketing, la promoción internacional de ciudades, hasta el fortalecimiento de capacidades de los recursos humanos locales, inversiones en infraestructuras básicas, atracción y retención de inversiones, mecanismos de asociación, acuerdos colectivos alrededor de una visión de desarrollo consensuado por los actores locales, hasta un abordaje multidimensional del Desarrollo Económico Local.

A pesar de los impactos que pueden generar

las agencias de desarrollo local, es menester resaltar la importancia del contexto en el que operan las agencias, tanto el trasfondo político como socioeconómico, así como el sistema de desarrollo local existente. El contexto tiene una fuerte incidencia en la amplitud y profundidad de los resultados e impactos, de modo que una fortaleza de una agencia bien puede ser una limitante para otra. Debido a que las oportunidades y desafíos del desarrollo local varían de un lugar a otro, y a lo largo del tiempo, las agencias de desarrollo también varían en cuanto a su mandato, sin embargo, en la diversidad de agencias de desarrollo existentes hay distintas maneras en las que estas organizaciones en el ámbito de trabajo de una agencia pueden agregar valor como se describe en el cuadro 4:

Cuadro 4

Distintas Formas de Generación de Valor en el Territorio por las Agencias de Desarrollo

DIMENSIÓN	DESCRIPCIÓN
Co-inversión	Pueden ofrecer una manera políticamente aceptable de promover la coinversión entre distintos tipos de socios o actores territoriales, como vehículos de inversión.
Mejor uso de recursos	Existe una menor probabilidad que los recursos sean utilizados para fines diferentes a los designados, al identificarse claramente los responsables de la gestión.
Coordinación entre la diversidad de actores y reducción de asimetrías de información.	Las Agencias de Desarrollo como entidades corporativas, pueden estar integradas por distintos actores locales, lo cual genera una percepción de ser una organización estable del territorio, asimismo se pueden incrementar la coordinación entre distintos actores, concertar agendas y reducir las asimetrías de información existentes.
Reconversión de las Agencias	Las Agencias de Desarrollo como entidades de carácter temporal, pueden ser clausuradas o reconvertidas si es necesario, a diferencia de las instituciones gubernamentales, que son más rígidas y no pueden cambiar su finalidad.
Proyectos colaborativos intergubernamentales e interinstitucionales	Los diferentes niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local pueden promover o desarrollar proyectos colaborativos. Igualmente, estos entes pueden desempeñar un rol catalítico para concertar recursos y colaboración de otras instituciones y de la academia.

DIMENSIÓN	DESCRIPCIÓN
Creación de espacios institucionales	Las Agencias pueden desempeñar un importante papel en la creación de los espacios institucionales necesarios para reunir a los distintos actores públicos, privados y de la sociedad civil, a través de acuerdos de servicios, pactos, asociaciones, convenios intergubernamentales, comisiones bilaterales y otros mecanismos institucionales.
Aprovechamiento de oportunidades.	Las agencias de desarrollo local aprovechan las oportunidades más rápido, y pueden ser más efectivas en la puesta en marcha de iniciativas que las estructuras administrativas de las entidades públicas tradicionales.
Enfoque empresarial.	Las agencias pueden regirse por un enfoque de tipo empresarial, con estructuras administrativas más ágiles para prestar servicios especializados, para gestionar las relaciones con, las microempresas y Pymes locales, los diferentes actores territoriales y la comunidad local.
Escala espacial flexible.	Las agencias pueden operar con escalas espaciales flexibles, esto es, son capaces de funcionar en ámbitos locales: Municipales o Regionales. El desarrollo económico local involucra a menudo a niveles municipales y regionales, lo que requiere instancias flexibles que puedan trabajar con ambas instancias de gobierno.
Confianza de inversionistas y empresas.	Pueden conseguir más fácilmente la confianza de los inversionistas potenciales, de las empresas instaladas en el territorio, así como de las instituciones para el desarrollo, que constituye un aspecto importante para las economías locales y regionales; además las agencias de desarrollo pueden convertirse en promotores comerciales de las empresas de una ciudad o territorio.
Aprovechamiento, adaptación o creación de herramientas.	Las agencias pueden convertirse también en un ente que aprovecha al máximo las herramientas de promoción y desarrollo empresarial, las adapta o crea nuevas herramientas. Para la adaptación y creación de estas herramientas, se suele involucrar la interacción entre los intereses de actores públicos y privados.
Garante de instituciones territoriales	Las agencias de desarrollo pueden operar como garantes de las distintas instituciones territoriales, lo cual permite mitigar riesgos y compartir los costos.
Apalancamiento de inversiones.	Las agencias pueden ayudar a apalancar activos e inversiones orientadas hacia las metas de desarrollo económico local.
Identidad territorial.	Pueden facilitar la existencia de una imagen e identidad del territorio, comunicando mejor la apuesta local por el desarrollo. Esta imagen e identidad es soportada por el marketing territorial, que implica la coordinación de acciones de todos los actores para garantizar la efectividad de este tipo de esfuerzos.
Liderazgo en la resolución de problemas	Las agencias de desarrollo local pueden orientar su liderazgo hacia la resolución de problemas, que constituye un aspecto esencial para el éxito de cualquier proceso de desarrollo local. Las agencias ofrecen sus habilidades y enfoques requeridos, dada su proximidad a los actores, para convertirse en un espacio técnico de carácter neutral para la concertación de esfuerzos territoriales.

DIMENSIÓN	DESCRIPCIÓN
Abordaje multidimensional del Desarrollo Económico Local.	Las agencias de desarrollo por su carácter técnico con una visión estratégica de largo plazo, están en mejores condiciones para fomentar la promoción del desarrollo económico local con un enfoque multidimensional que permita abordar la complejidad de los problemas territoriales en forma estructural.
Fomento de Capital Territorial	En el marco de la promoción del desarrollo local, las agencias buscan la intervención por parte de actores públicos y privados sobre los activos presentes del territorio, generando “Capital Territorial” que, fundamentando en procesos de cambio y de transformación, contribuyen a mejorar el bienestar de los pobladores de las localidades.
Desarrollo de Capacidades Institucionales y Productivas.	Uno de los objetivos fundamentales del desarrollo local es construir capacidades institucionales y productivas de un territorio determinado a fin de mejorar el futuro económico y calidad de vida de sus habitantes y las agencias de desarrollo han contribuido con ese mandato en muchas de las experiencias identificadas.
Acceso y mejora del empleo.	Las agencias buscan informar, orientar, motivar, capacitar y promover el empleo local.
Instancia de reflexión sistemática.	Las agencias constituyen un espacio donde la localidad piensa, cuyos aportes relevantes de actores públicos y privados representan el germen de un desarrollo futuro y contribuye a romper el paradigma de que el mundo público, no va de la mano del mundo privado.
Promueve un entramado de relaciones, verticales y horizontales.	Las agencias de acuerdo a sus competencias, pueden promover un entramado de relaciones virtuosas para articular actores y complementar esfuerzos, en forma vertical con los distintos niveles de gobierno, así como relaciones horizontales con las distintas organizaciones públicas y privadas que operan en el territorio.

Fuente. Elaboración propia a partir del artículo de Greg Clark (2014) y CEPAL (2010)

Lo mostrado en el cuadro 4 constituye un listado de ámbitos de trabajo, resultados y valor que pueden generar las agencias de desarrollo a la luz de diversas experiencias, no se trata que una agencia genere todos ellos, dependerá de cual sean los mandatos, objetivos, recursos, capacidades y prioridades que tenga la agencia para cada caso concreto, teniendo en cuenta las necesidades reales de cada espacio local y si la agencia es de reciente creación, se deberá definir con prudencia los objetivos y resultados a alcanzar para no generar sobre expectativas en sus creadores, los grupos objetivos y la ciudadanía en general.

De otra parte, es preciso señalar que la amplitud de las actividades no está claramente relacionada con la escala espacial en la cual

operan las agencias. Así pues:

Las agencias de desarrollo que son de alcance regional no necesariamente tienen mandatos más amplios que aquellas que operan localmente. Por ejemplo, la agencia HafenCity Hamburg GmbH trabaja en el ámbito local en Hamburgo, aunque promueve una visión holística del desarrollo a través de numerosas formas de intervención en ese ámbito. Al mismo tiempo, agencias como Prospect Leicestershire y AucklandPlus trabajan tanto en el ámbito metropolitano como a escala regional, y ofrecen una amplia gama de actividades y servicios de apoyo a la economía local. (Clark et al, 2015, p. 41)

En la experiencia internacional, las agencias de desarrollo no solo presentan bondades y adherentes, también tienen muchos detractores, así por ejemplo en la experiencia chilena, la falta de consenso en torno a la descentralización se tradujo en visión negativa por parte de funcionarios públicos sobre las agencias.

“Para algunos éste es un organismo artificial, impuesto, que puede llegar a interceder en la política del servicio público, generalmente establecida desde el centro, la que no solo tiene que conciliar con el accionar del Gobierno Regional, sino que además con este nuevo organismo. Esta visión negativa si bien puede no ser un obstáculo explícito, puede entorpecer el acceso a recursos, aún en forma de instrumentos asignados por el servicio público, para el cumplimiento de la agenda regional o los PMC del clúster”. (CEPAL, 2010, p. 32)

Medición del valor agregado de las Agencias de Desarrollo

Medir el valor agregado que generan las Agencias de Desarrollo es complejo, no solo es cuestión de identificar indicadores sobre el logro de resultados, sino también se requiere de una mayor comprensión de actores y ciudadanos de este tipo de organizaciones territoriales; es preciso señalar que aún para las agencias de desarrollo reconocidas y consolidadas en Latinoamérica, demostrar resultados y sobre todo impactos tangibles sigue siendo una tarea y desafío importante, lo será más aún para aquellas agencias de reciente creación y aquellas que operan en ámbitos caracterizados por alta inestabilidad política y social, así como en aquellos territorios que tienen escasos y una disminución creciente de recursos públicos como sucede en regiones como Cajamarca.

Según Clark et al (2015), “la mayoría de las agencias de desarrollo han establecido indicadores para medir su desempeño. En términos simples, la supervisión del desempeño puede dirigirse: al control interno de la gestión organizativa de la agencia,

lo cual puede ayudar a obtener mayores niveles de eficiencia y eficacia operacional; y a la medición del impacto externo, a fin de demostrar a los diferentes actores el valor agregado por las iniciativas y actividades llevadas a cabo” (p. 41); pero ésta medición para ser robusta debe sustentarse en evidencias cuantificables como cualitativas, en resultados como en procesos, pero siempre deben estar en relación a los objetivos que las agencias de desarrollo pretendan alcanzar. Debido a que este tipo de organizaciones tienen altos niveles de autonomía organizacional, en contraparte también se demanda que desarrollen sofisticados sistemas de control de gestión, monitoreo, evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

Algunos indicadores de impacto comunes en muchas agencias de desarrollo se basan en la diversidad de proyectos llevados a cabo, la diversificación de fuentes de financiamiento, el número de actores involucrados en proyectos de desarrollo, articulación intergubernamental, intersectorial e interinstitucional, articulación de empresas en cadenas de valor, retención de empresas e inversiones en la localidad, liderazgo efectivo, innovaciones llevadas a cabo, asociaciones y redes de actores fortalecidos, articulación de los diversos tipos de economía en la localidad, cumplimiento de mandatos focalizados, generación de empleo, promoción de las inversiones, productividad, competitividad, diversificación productiva, formación de alianzas entre otros.

Para lograr un mejor posicionamiento territorial, no basta que las agencias midan y demuestren su desempeño, resultados e impactos y publicarlos en sus informes semestrales y anuales, tienen sobre todo ser capaces de comunicarlos en forma clara, concisa e individualizada en el siguiente orden de prioridades a los gestores de la agencia, los grupos objetivos de la intervención, los diferentes grupos de interés y la ciudadanía en general el valor agregado generado por la agencia en el territorio, lo que le permitirá ganar el apoyo público, político y legitimidad territorial.

Las experiencias de agencias de desarrollo a nivel de gobiernos regionales en el mundo y américa latina

Existen muchas experiencias de Agencias Regionales de Desarrollo (ADR) en el mundo, para el presente artículo se ha considerado los casos de las agencias de Münsterland y Lausitz de Alemania, sistematizado por Mesopartner por encargo de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM) y la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ); la Agencia de Münsterland surge de iniciativas colectivas de actores locales de una de las regiones más prósperas del oeste de Alemania y está organizada bajo la forma de asociación y la segunda surge de iniciativa pública de una Región en proceso de transformación y cambio estructural ubicada en el sureste, de reciente creación y de carácter público. (Secretaría de Descentralización, 2019).

La Agencia de Münsterland es un producto de la iniciativa del sector privado, tiene una base multiactor que le da legitimidad y competencia, busca respuestas a grandes temas de futuro con perspectiva global y actuación regional y local, cuyo propósito abarca la promoción del desarrollo y otras dimensiones del desarrollo

como salud, ambiente, entre otras. La agencia asume un rol coordinador en los procesos de planificación regional formal y coordinación informal de redes, articula ideas de proyectos entre actores empresariales, del sector público, la academia y sociedad civil, fomenta la identidad y comunica a la población regional para que se sientan parte de los procesos de desarrollo en curso.

Por su parte la Agencia de Lausitz es de reciente creación y la Región enfrenta actualmente una situación de crisis y transformación, la base institucional de organizaciones clave para el desarrollo es débil, los actores no se identifican con la Agencia y su actuación, existe un exagerado protagonismo de la Agencia y se encuentra permanentemente en el dilema de actuar en forma rápida para mostrar resultados para no perder el apoyo de grupos importantes de la sociedad, que es facilitado por su forma de organización ejecutiva estatal que le permite la ejecución de grandes proyectos y fondos.

A pesar de existir diferencias marcadas de ambas agencias por tener entornos muy diferenciados, existen con matices, algunos aspectos coincidentes como los que se presentan en el Cuadro siguiente.

Cuadro 5**Aspectos Coincidentes entre las Agencias de Münsterland y Lausitz**

ASPECTOS COINCIDENTES	DESCRIPCIÓN
Coordinación multinivel y territorial	Coordinación, articulación y complementación con los niveles de gobierno (Hacia arriba y hacia abajo – coordinación vertical) y coordinación, articulación y complementación con actores territoriales (Coordinación horizontal), para ello se requiere fomentar el trabajo en redes formales e informales para generar sinergias.
Enfoque de hélice múltiple	Para avanzar hacia procesos sostenibles de desarrollo territorial se requiere encontrar respuestas conjuntas a problemas complejos a través del trabajo conjunto entre las autoridades, sector privado empresarial, la sociedad civil y academia (cuádruple hélice).
Visión e identidad regional	Las ADR son unidades apropiadas para impulsar procesos de visión compartida de desarrollo territorial, producto del diálogo multiactor que apunten a la formación de identidad regional.
Enfoque de desarrollo multidimensional	Solo la promoción económica no es suficiente para hacer una región más atractiva e innovadora. El desarrollo regional debe ser sensible a los impactos sociales y ambientales del crecimiento y aportar a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).
Gestión del conocimiento y aprendizaje interdisciplinario	Alemania se distingue porque su competitividad se sustenta en productos intensivos en conocimiento y los procesos de innovación se caracterizan por la recombinación de los conocimientos existentes y el aumento de conocimiento a través de aprendizajes interdisciplinarios y del hacer.

Fuente. Elaboración propia a partir del documento Agencias Regionales de Desarrollo en Alemania. Experiencias Inspiradoras para el Desarrollo Regional en Perú. Secretaria de Descentralización 2019.

Una experiencia concreta sobre agencias de desarrollo en América Latina impulsado como política regional, desde el gobierno nacional lo constituye la experiencia chilena. Según la CEPAL (2010), las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo se crearon al inicio del gobierno de la Presidenta Bachelet, como una instancia de colaboración público-privada tendiente a agilizar la descentralización de las decisiones sobre el desarrollo productivo en el ámbito subnacional, proceso que venía desarrollándose lentamente desde 1990.

La catástrofe del terremoto de fines de febrero del 2010 potencia la importancia de

estos organismos y la colaboración público-privada, las Agencias tuvieron como objetivo fundamental impulsar en cada región una Agenda Estratégica de Desarrollo Productivo, orientada a fortalecer la competitividad de la región y ello suponía coordinar la oferta total de instrumentos de apoyo a las empresas locales y especialmente la pequeña y mediana empresa (PYME), basado en la articulación de las necesidades de negocios.

La forma jurídica de las agencias se inició bajo la figura de Comité de Fomento a la Producción (CORFO), luego se cambió hacia la constitución de corporaciones de derecho

privado al alero de la Ley de Gobiernos Regionales, existiendo entre los miembros de las agencias cierta discusión, la que se relaciona principalmente con el financiamiento, la Corporación, que se funda en el marco de la Ley de Gobiernos Regionales, puede recibir hasta el 5% de su presupuesto total, por parte de dichos gobiernos, no obstante, esta transferencia de recursos sigue siendo voluntaria, dependiendo dicha transferencia de recursos de la aprobación de los Consejeros Regionales.

Un elemento importante a ser considerado en el análisis es que las agencias no fueron diseñadas como organismos ejecutores, sino como diseñadores de la agenda regional de desarrollo y de los programas de mejoramiento de la competitividad. La creación de las agencias en las quince regiones no fue un proceso sencillo, fue recién en marzo del 2008 que se empezaron a firmar los primeros convenios y pactos regionales en torno a las respectivas Agendas Regionales de Desarrollo Productivo, así como seleccionar los clúster o cadenas productivas territoriales a los que se aplicaron Programas de Mejoramiento de la Competitividad.

Según la evaluación efectuada por la CEPAL (2010) a las Agencias y los Comités de Gestión del clúster se deducen cinco conclusiones importantes y que afectan la continuidad de esta iniciativa:

La existencia de una alta valoración de la agencia por parte del sector privado; la necesidad de la descentralización, que aún figura como asignatura pendiente; la necesidad de un marco legal que incentive relaciones virtuosas entre los diferentes actores; el fortalecimiento de la institucionalidad para la innovación y el mejoramiento de la institucionalidad que define las agencias y la que permite alcanzar sus objetivos. (p. 31)

A lo anteriormente señalado las críticas a las agencias se concentran en la falta de autonomía decisional, falta de gobernabilidad en la asignación de los recursos que se canalizan a través de la agencia, y “una ambigua inserción institucional en la estructura del estado,

sometida a la reglamentación y burocracia de CORFO, sin el status necesario para cumplir cabalmente su mandato de coordinar la inversión pública en función de una agenda pro desarrollo regional” (CEPAL, 2010, p. 32).

La evaluación efectuada por la OCDE (2009) coincide con la CEPAL en que la débil institucionalidad de las agencias en la experiencia chilena es una consecuencia del debate no resuelto entre dos visiones: la centralista, que es dominante hasta la actualidad y la regionalista o territorialista, que, si bien desde 1990 ha ido ganando espacios, en la práctica no ha podido disponer de herramientas concretas que le permitan una implementación eficaz del desarrollo regional. “a pesar de los avances y reformas del último gobierno, iniciativas como las de la ARDP están limitadas por una agenda designada centralmente y por la falta de un marco institucional capaz de coordinar las diferentes políticas, instrumentos y actores involucrados en el desarrollo” (OCDE, 2009, p. 213).

Proceso de Implementación en el Perú de las Mancomunidades y las Agencias de Desarrollo Regional en el Perú.

En los últimos años una de las herramientas que se viene implementando en el marco del proceso de descentralización y desarrollo territorial lo han constituido las mancomunidades, en primera instancia las de carácter municipal y posteriormente de alcance macro regional y últimamente estamos a portas de implementar las Agencias de Desarrollo Regional (ADR)

Las mancomunidades municipales se crean el año 2008 al amparo de la Ley 29029, modificado por la Ley 29341 y se reglamenta con el Decreto Supremo N° 046-2010-PCM. La información disponible indica que, como resultado de la nueva legislación, se han creado más de 170 mancomunidades con la participación de 871 municipalidades para prestar servicios e implementar proyectos prioritarios con el fin de satisfacer las necesidades locales. En la práctica solo 26 de éstas están funcionando y su gasto representa el 0.08% del gasto local, según datos del MEF.

Las mancomunidades regionales se crearon recientemente en el año 2011 al amparo de la ley 29768 Ley de Mancomunidad Regional y su modificatoria a través de la ley 29768, y reglamentado el año 2013 con el Decreto Supremo 050-2013-PCM; a diferencia de sus homólogos municipales, la cooperación entre regiones avanza lentamente en el Perú y no existen casos de éxito destacables; al respecto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, precisa:

En el contexto de severas y persistentes desigualdades regionales, las mancomunidades tienen el potencial para proveer distintos canales de comunicación eficiente para superar los obstáculos de la gobernanza multinivel en el Perú. En este sentido, el apoyo por parte del gobierno central es crucial para la promoción y para garantizar su funcionamiento adecuado. La contribución de las mancomunidades hacia un gobierno público más eficiente puede resumirse en la puesta en marcha de proyectos, la promoción del desarrollo local, a empoderar iniciativas de participación ciudadana, así como a mejorar la calidad de los servicios para la población. (OCDE, 2016a, p. 181)

Las mancomunidades municipales y regionales constituyen herramientas que deben ser dinamizadas por los gobiernos subnacionales con el apoyo del gobierno nacional, para lo cual se hace necesario no solo fortalecer su capacidad de identificación, elaboración y gestión de proyectos sino también destinar un mayor presupuesto de lo que se ha previsto a la fecha, para financiar proyectos e iniciativas que estén alineadas a los objetivos nacionales y territoriales.

El Perú históricamente se ha caracterizado por ser un país extractivista y muy vulnerable a la variación internacional de precios de los commodities en este sentido, el principal reto es mejorar la productividad para mantener una trayectoria de crecimiento y salir de la trampa de los ingresos medios. Las regiones del Perú son diversas y cada una tiene diferentes fuentes y potencialidades de crecimiento, para

hacer frente a este desafío la OCDE (2016b) en el estudio de desarrollo territorial realizado en el Perú, plantea desarrollar un enfoque estratégico integral de las inversiones de abajo hacia arriba (bottom-up) en los factores que favorecen el crecimiento de la productividad como lo son las competencias laborales, la innovación, infraestructura y entorno empresarial, adaptado a las necesidades regionales.

El estudio señalado identifica cuatro desafíos clave para el país: 1. Cambios en el proceso de descentralización en el régimen fiscal y de transferencias, así como una estrategia sostenible para aumentar las capacidades a nivel subnacional, reforzar los mecanismos de coordinación tanto vertical como horizontal, que se expresen en mejoras en la provisión de servicios públicos; 2. Políticas sectoriales y de innovación que favorezcan la diversificación de la economía y exportaciones del país con valor agregado, en base a una estrategia de innovación bottom-up; 3. Incorporar un enfoque estratégico a las políticas urbanas y rurales, fortaleciendo el rol de los gobiernos regionales en la coordinación y adaptación de las políticas públicas a las realidades territoriales, así como una mejor colaboración entre los gobiernos nacionales y subnacionales tomando en cuenta las especificidades territoriales; 4. Mejorar las estadísticas territoriales y sistemas de información para favorecer la calidad de las políticas públicas (OCDE 2016 b: Pág. 5)

La OCDE (2016b), planteó dos opciones estratégicas para implementar un mejor enfoque a las políticas regionales a través del fortalecimiento de la capacidad institucional regional que pueda facilitar un enfoque asociativo para el desarrollo regional entre los departamentos y el gobierno nacional: a) oficinas desconcentradas de PCM y MEF que trabajen de forma asociada en una escala macro-regional; y, b) las Agencias de Desarrollo Regional (ADR) que se constituyan como una asociación entre los departamentos y los gobiernos nacionales, dejando que estas opciones sean evaluadas en términos de eficiencia de costos y eficacia en relación con las funciones que deberán asumir:

Desarrollar las competencias y la capacidad técnica de los gobiernos regionales (departamentos) en áreas tales como el desarrollo y la evaluación de políticas, el planeamiento estratégico, el abastecimiento, y la ejecución de programas y/o proyectos; Proporcionar apoyo a los departamentos y gobiernos municipales para integrar mejor los planes estratégicos con los marcos fiscales y estrategias de inversión; Asegurar que las prioridades y oportunidades de las regiones sean consideradas en el planeamiento y presupuesto nacional; Integrar las inversiones y la ejecución de los programas en una escala regional y macrorregional, incluyendo una mejor coordinación entre los ministerios nacionales; Realizar seguimiento y evaluación del planeamiento regional y municipal para asegurar que los planes sean eficaces y alineados con el sistema nacional de planeamiento estratégico. (OCDE, 2016b, p. 8)

La Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Resolución Ministerial 327-2018 que aprueba el Manual de Operaciones del Proyecto “Mejoramiento y ampliación de los servicios de soporte para la provisión

de servicios a los ciudadanos y las empresas a nivel nacional” en el marco del contrato de préstamo N° 4399/OC-PE con el BID considera en el anexo 1 sobre presupuesto la actividad 4.1.3 “Se cuentan con agencias de desarrollo regional” con lo que se evidencia que la Presidencia del Consejo de Ministros ha tomado la decisión de implementar esta alternativa de recomendada por la OCDE para mejorar el enfoque de las políticas regionales en el Perú.

Las Agencias Regionales de Desarrollo son promovidas a través de la Secretaría de Descentralización y están dirigidas para conducir la articulación de las entidades del Gobierno Nacional en el territorio; se orientan a conducir e implementar mecanismos de coordinación y articulación inter sectorial e inter gubernamentales en un territorio, promover con los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales las acciones públicas requeridas para potenciar la economía y el capital social. Las creaciones de las agencias se justifican porque se necesita optimizar la ejecución de los recursos de las intervenciones sectoriales y alinear las intervenciones sectoriales a las prioridades regionales.

La Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, plantea que las ADR se adecúen a la diversidad regional y consideran tres tipos de agencias:

Cuadro 6

Tipos de Agencia Según la Secretaria de Descentralización de la PCM

TIPO DE AGENCIA	DESCRIPCIÓN
Agencia Tipo 1	Orientado a la articulación y desarrollo de Servicios básicos: electrificación, agua y saneamiento; conectividad: vías regionales; gestión de conflictos sociales; e identificación de actividades productivas.
Agencia Tipo 2	Promueve la Integración público privado, así como también de los stakeholders, comunidad y representantes de la sociedad civil: ONGs y Universidades; fortalecimiento de cadenas productivas.
Agencia Tipo 3	Busca a conectar el sector privado con oportunidades internacionales, competitividad regional.

Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de la exposición Kuramoto, J. (septiembre 2018). Planificación y Desarrollo Territorial presentado en el seminario taller organizado por la sub secretaria de Desarrollo Territorial de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Cajamarca.

Discusión

El enfoque de Desarrollo Económico Local (DEL) que fue impulsado hace unas décadas atrás y que constituye el soporte conceptual y teórico del desarrollo territorial en América Latina, se sintetiza en el octaedro de Albuquerque (2004), cuyas caras contienen los elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico local: 1. movilización y participación de los actores locales; 2. actitud proactiva del gobierno local; 3. existencia de equipos de liderazgo local; 4. cooperación público-privada; 5. elaboración de una estrategia territorial de desarrollo; 6. fomento de microempresas, pequeñas, medianas empresas y formación de recursos humanos; 7. coordinación de programas e instrumentos de fomento y; 8. institucionalidad para el desarrollo económico local.

Si bien el enfoque DEL muestra los elementos básicos necesarios para promover el desarrollo territorial, debemos reconocer que tiene un sesgo normativo, ofusca el análisis político mismo de los arreglos locales; además, la bibliografía sobre desarrollo territorial está orientada a *policy* (Decisiones puntuales que son el producto final de la política-resultado) que a *politics* (conductas individuales colectivas encadenadas-proceso); el énfasis puesto en los elementos cognitivos, culturales y de identidad que hacen a los territorios evita el análisis de los conflictos políticos y de los intereses contradictorios que están en su base. Según Meyer-Stamer (2004), la literatura actual sobre desarrollo local no estudia las fuerzas políticas y sociales que le son subyacentes, es una literatura sobre “*policy*”, y la exposición de *policies* se caracteriza por la presentación de “*tool kits*” o caja de herramientas.

De otra parte el enfoque DEL tendrá que mutar e incorporar nuevos elementos que demanda los tiempos actuales como la economía social y solidaria, crowdfunding, crowdsourcing, big data, blockchain, transformación digital, la inteligencia artificial, entre otros; al respecto sobre la transformación que se demanda al enfoque Desarrollo Económico Local - DEL, Olivan (2015) precisa que en los nuevos tiempos líquidos, en los que las certezas son

sustituidas por las incertidumbres, y todo lo sólido debe comenzar a flotar si no quiere verse arrasado por las mareas que nos rodean, el enfoque deberá incorporar nuevos elementos de nuestra realidad actual. Así:

La sociedad ha cambiado radicalmente de 30 años a esta parte, es preciso que los programas públicos de desarrollo local muten en la misma proporción. Hay mundo más allá de los parques industriales, las subvenciones, las ventanillas, las ferias y los premios; lo encontramos en los garajes de emprendedores, la economía directa y colaborativa, el crowdfunding, los ecosistemas creativos y las redes virtuales, conformando un universo mucho menos predecible y poliédrico, pero también mucho más apasionante. (Olivan, 2015, p. 221)

En el Perú recién en esta última década estamos haciendo algunos esfuerzos aislados para incorporar progresivamente el enfoque de desarrollo territorial aplicando herramientas como la planificación estratégica multinivel, mancomunidades, innovación, cadenas de valor, clúster y últimamente estamos a portas del inicio de la implementación de las Agencias de Desarrollo Regional, sin embargo, debemos entender que éstas son herramientas que por sí solo no van a resolver todos los problemas del territorio y lo que necesitamos es avanzar hacia la implementación de un sistema de desarrollo territorial donde las diferentes herramientas y enfoques se complementen bajo el liderazgo de nuestras élites, políticas, empresariales, académicas y de la sociedad civil, buscando una articulación y complementación con los diferentes niveles de gobierno, sin embargo debemos reconocer que “la experiencia recogida muestra que las estrategias de desarrollo local ganan en efectividad si se instrumentan a través de agencias de desarrollo que gocen de autonomía operativa y flexibilidad de gestión” (Diputación de Alicante, 2003, p. 33).

A lo señalado debemos agregar que la necesidad de creación de las ADR se deriva fundamentalmente de un problema de agencia en el sector público, que se da cuando unas

entidades piden recursos y otros delegan responsabilidades. De esta forma:

Cuando el que delega no observa el esfuerzo que otro está haciendo, además este último tiene pocos incentivos para cumplir con las metas y resultados públicos que les fueron conferidos. Uno de los desafíos en estas cadenas complejas de delegación de responsabilidades públicas es la alineación de los comportamientos de los funcionarios a los objetivos de los ciudadanos. (Beteta, 2012, p. 19)

Esto se corrobora con la experiencia chilena y en particular con la Región de Maule, “las agencias representan el primer esfuerzo de crear capacidades en las regiones para apoyar el desarrollo productivo y la innovación, con un fuerte apoyo desde la administración central” (Alud, 2010, p. 95).

Otro aspecto a enfatizar lo constituye que estas agencias se crean a iniciativa de la secretaria de descentralización con el fin de buscar una mejor articulación intersectorial e intergubernamental y no como un proceso Bottom Up de las propias regiones; estos esfuerzos top down no serán suficientes si no se entiende que el desarrollo territorial es un proceso fundamentalmente endógeno y por tanto se debe apoyar este proceso a través de la agencia de desarrollo; de otra parte tampoco se contempla o por lo menos no se precisa la articulación público – privada con los actores empresariales y de la sociedad civil, que es lo que ha caracterizado a este tipo de organizaciones en otras latitudes para mejorar el tejido productivo - institucional y gobernanza del territorio; además debemos tener presente *que* “el éxito de las estrategias de desarrollo local, depende en gran medida de que el diseño, la formación y la ejecución de acciones, se realice bajo el soporte de estructuras flexibles y territorializadas” (Diputación de Alicante, 2003, p. 19).

De los tres tipos de Agencias Regionales de Desarrollo planteado por la Secretaría de Descentralización de la PCM, a la Región Cajamarca que tiene las mayores brechas sociales de las Regiones del país,

le correspondería implementar la agencia tipo 1, pero esto significaría incrementar las asimetrías entre Regiones que no es el objetivo de la descentralización, ya que las regiones que tendrían mejores indicadores sociales avanzarían a otros estadios como desarrollo productivo e internacionalización (Agencias tipo 2 o 3), por lo que consideramos que no es pertinente las tipologías de ADR como se ha planteado, deberían ser las regiones en un diálogo con el gobierno nacional quienes definan el tipo de agencias y desafíos que se proponen en cada territorio de acuerdo a la realidad de su entorno, sin perder de vista que esta nueva institucionalidad a la luz del enfoque de desarrollo territorial y las experiencias internacionales deben contribuir no solo a mejorar la articulación intersectorial e intergubernamental para lograr una mayor eficacia de las políticas nacionales, sino también para mejorar el sistema productivo y competitividad territorial regional con un enfoque integral.

El objetivo final de las Agencias de Desarrollo Regional es el fomento del desarrollo económico del territorio de actuación de las mismas, para lo cual una característica común en todas las Agencias es que sus actividades se encuentran íntimamente relacionadas con el impulso del potencial endógeno territorial. Las ADR desempeñan, generalmente, un papel subsidiario respecto a la iniciativa privada, esto es, no tratan de sustituir a las empresas y centros de servicios de desarrollo empresarial existentes en el territorio, sino que su función es ayudar a identificar la demanda subyacente entre el colectivo de Mipymes locales e intermediar para asegurar la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial para atender a dicha demanda. (BID, 2011, p. 29)

De otra parte, los impulsos y liderazgos de las agencias de desarrollo son variados, en algunos casos nace de los actores empresariales y de la sociedad civil y en otros del estado; según las experiencias internacionales se puede colegir *que* “en contextos de desarrollo empresarial como son por lo general las situaciones de

América Latina, el papel del sector público corresponde en democracia, al de un liderazgo natural, dado su responsabilidad como instancia de representación principal de la sociedad civil en el territorio respectivo” (BID, 2011, p. 291).

III Conclusiones

- a) La implementación de las Agencias de Desarrollo en contextos de baja o precaria institucionalidad son parte del entramado necesario para la gobernanza del desarrollo, que se caracterizan por ser procesos de carácter gradual que se fortalecen en la medida que se mantienen vivas la participación y movilización social y se van consolidando alianzas público-privadas en el territorio.
- b) Las experiencias exitosas en el mundo y América Latina demuestran que las agencias de desarrollo contribuyen a dinamizar el desarrollo territorial en los niveles municipal, regional y macrorregional, que se caracterizan por ser organizaciones, mediadoras, colaboradoras y dinámicas, orientadas a resultados concretos en el marco de aplicación de las políticas nacionales de desarrollo, así como aquellas que en el marco de las competencias de los gobiernos sub nacionales son definidas en forma consensuada por los actores territoriales.
- c) La Agencia puede ser una buena herramienta para dinamizar el desarrollo territorial, pero no debe sobre dimensionarse ni generarse sobre expectativas; para que tengan éxito se requiere convencimiento, liderazgo y apoyo de las entidades promotoras, tener una visión y estrategia de desarrollo de largo plazo que se complemente con otras herramientas, para avanzar hacia la consolidación de un sistema de desarrollo territorial sostenible.
- d) La Agencias de Desarrollo y el desarrollo territorial en general se sustentan en un enfoque conceptual y teórico que tiene un sesgo normativo, orientada a *policy* (Decisiones puntuales que son el producto final de la política-resultado) que a *politics* (conductas individuales colectivas encadenadas-proceso); para ello se hace necesario incorporar en el análisis con mucho énfasis la naturaleza de los lazos sociales y cooperación en el territorio, así como los intereses contradictorios de los actores y las fuerzas político - sociales que son subyacentes a los procesos de desarrollo.
- e) En el Perú se ha optado la creación de Agencias de Desarrollo Regional promovidas a desde el gobierno nacional a través de la Secretaría de Descentralización de la PCM a recomendación de la OCDE y están dirigidas a implementar mecanismos de coordinación y articulación inter sectorial e inter gubernamentales en un territorio. No nacen como un proceso Botton Up, desde la necesidad concreta de los territorios, por tanto, su creación y la definición del tipo de agencia no puede ser impuesta por la PCM, sino como resultado del diálogo y convencimiento de los actores territoriales para articular las políticas intergubernamentales y promover el desarrollo territorial en forma integral desde lo endógeno.
- f) Antes de la creación de las Agencias de Desarrollo, es fundamental que los actores locales representativos de los territorios, tengan claridad de cuál es el valor agregado que la agencia va a proveer al desarrollo territorial y definir con precisión, funciones, objetivos y metas que esperan de la agencia en el largo, mediano y corto plazo.
- g) Las experiencias internacionales, indican que el éxito de la agencia parece estar basada en la habilidad para consensuar y consolidar los esfuerzos de los diferentes actores, así como en su capacidad para focalizar el trabajo en aquellos ámbitos donde se puedan generar impactos importantes que contribuya a generar confianza para sostener el proceso.
- h) Es fundamental que en la forma jurídica

- y diseño organizacional de las agencias de desarrollo a la luz de las experiencias internacionales se garantice de dotarlas de autonomía operativa y flexibilidad en la gestión, que se compensará con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas anual sustentado en evaluaciones de desempeño.
- i) Las Agencias de Desarrollo deben promover en forma participativa una visión estratégica del territorio que se exprese y concreten en los planes de desarrollo concertado, planes estratégicos institucionales, así como planes operativos multianuales compartidos, convenios intergubernamentales, grupos de trabajo multisectorial, comisiones bilaterales, entre otros instrumentos compartidos.
 - j) Las Agencias deben buscar la complementariedad con los diferentes niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil para avanzar hacia la co-creación y co-gestión de políticas públicas territoriales.
 - k) Las mejores agencias de desarrollo garantizan en el mediano plazo la diversificación de sus fuentes de financiamiento y trabajan con una multiplicidad de actores con un enfoque reticular mejorando las habilidades relacionales, aprendizaje y gestión del conocimiento para ir generando capitales intangibles en el territorio que le de sostenibilidad al proceso.

Referencias

- Abramovay, R. (2006). *Para una Teoría de los Estudios Territoriales*. Para libro organizado por Mabel Manzanal. Argentina.
- Agência Curitiba De Desenvolvimento (2019). Recuperado de <http://www.agencia.curitiba.pr.gov.br>
- Agencia de Desarrollo de Rafaela Acdicar (2019). Disponible en [www. https://acdicar.org/](http://www.acdicar.org/)
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*, abril, N° 82, (pp. 157-171).
- Albuquerque, F. (2013). Desarrollo Territorial. *Revista Enfoque, Contenido y Políticas*.
- Alud Gonzáles, E. (2010). Fomento y Desarrollo Regional. Implementación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. El Caso de la Región del Maule. *Revista Contabilidad y Negocios, Revista del Departamento Académico de Ciencias Administrativas de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, (pp. 85-96).
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2011). *Relaciones Intersectoriales Público – Privadas en Gobiernos Subnacionales*. Instituto de Desarrollo Económico Social.
- Beteta, E. (2012). *Memorias del Seminario Internacional: Modernización de la Gestión Pública en Perú, Hacia un Estado al Servicio del Ciudadano*. Trabajo presentado en Seminario Organizado por la Secretaria de Gestión Pública. Mesa 1 Gestión para Resultados en el Desarrollo, Lima, Perú.
- Calvo Palomares, R. (2010). Agencias de Empleo y Desarrollo Local: ¿Una Actividad del Tercer Sector? Aposta. *Revista de ciencias sociales de la Universidad de Valencia*.
- Clark, G., Huxley, J. & Mountford, D. (2015). Economía Local: La función de las Agencias de desarrollo, OECD/LEED. *En Retos y Futuros del Desarrollo Económico Local. Red de Entidades para el Desarrollo Local*, (pp. 35-45).
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL] (2010). *Las agencias regionales de desarrollo productivo: un germen de colaboración público-privada para el desarrollo regional en Chile*.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL] (2017). *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile*.
- Congreso General de la República del Perú (2008). Ley de Mancomunidad Municipal [Ley 29020]. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso General de la República del Perú (2009). Ley que modifica la Ley de Mancomunidad [Ley 29341]. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso General de la República del Perú (2011). Ley de Mancomunidad Regional [Ley 29768]. Diario Oficial El Peruano.

- Congreso General de la República del Perú (2018). Ley que modifica algunos artículos de la Ley 29768 de Mancomunidad Regional [Ley 29768]. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso General de la República del Perú (2002). Ley Orgánica de Gobiernos Regionales [Ley 27867]. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso General de la República del Perú. (2003). Ley Orgánica de Municipalidades [Ley 27972]. Diario Oficial El Peruano.
- Corporación Andina de Fomento (2012). La Economía Local en Función de las Agencias de Desarrollo. En *Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, N° 2/2012.
- Diputación de Alicante (2003). *Manual para la Creación y Funcionamiento de una Agencia de Desarrollo Local*. España.
- Folke, C. & Fikret, B. (Orgs.). (1998). *Linking Social and Ecological Systems: Institutional Learning for Resilience*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Invest In Bogotá (2019). Recuperado de <https://www.investinbogota.org>.
- Instituto Peruano de Economía (2018). *Índice de Competitividad Regional – INCORE 2018*. Lima: IPE.
- Kuramoto, J. (Septiembre, 2018). Planificación y Desarrollo Territorial, exposición presentada en el seminario taller organizado por la sub secretaria de Desarrollo Territorial de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Cajamarca.
- Meyer-Stamer (2004). *Governance and Territorial Development: Policy, Politics and Polity in Local Economic Development* – mesopartner working paper. Recuperado de <http://www.mesopartner.com/englisch/e-jms.html>.
- North, D. (1994). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olivan, R. (2015). El desarrollo local durante los “tiempos líquidos”. En *Retos y Futuros del Desarrollo Económico Local. Red de Entidades para el Desarrollo Local*, (pp. 215-221).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2009). *OECD Territorial reviews: Chile*, pp. 213.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2016 a). *OECD Sobre Gobernanza Pública: Perú Gobernanza Integrada para un Crecimiento Inclusivo*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2016 b). *OECD Territorial Reviews: Estudio de Desarrollo Territorial. Extracto del documento. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico*.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2010). Decreto Supremo que Reglamenta la ley de Mancomunidad Municipal [D. S. 046].
- Presidencia del Consejo de Ministros (2013). Decreto Supremo que Reglamenta la ley de Mancomunidad Regional [D. S. 050].

- Presidencia del Consejo de Ministros (2018). Resolución Ministerial que aprueba el Manual de Operaciones del Proyecto “Mejoramiento y ampliación de los servicios de soporte para la provisión de servicios a los ciudadanos y las empresas a nivel nacional” [Resolución Ministerial 327-2018].
- Rosas Ferrusca, F., Calderón Maya, J. & Campos Alanís, H. (2013). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Revista Quivera*. Madrid.
- Secretaria de Descentralización de la Presidencia Del Consejo De Ministros (2019). Agencias de Desarrollo en Alemania. Experiencias Inspiradoras para el Desarrollo Regional en el Perú. Lima.
- Vazquez Barquero, A (1988). *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.
- Webster, N. (2004). Understanding the Evolving Diversities and Originalities in Rural Social Movements in the Age of Globalization – *Civil Society and Social Movements Program* - Paper Number 7 – February – United Nations Research Institute for Social Development.

Correspondencia

Autor: Edgar César Casas Casas
Dirección: Jr. Mutuy C-11, Urbanización San Roque
Email: cesar_casas10@yahoo.es