

# Gobernanza y territorios

## Notas para la implementación de políticas para el desarrollo

Gerardo Torres Salcido y  
Héctor Alejandro Ramos Chávez\*



**Palabras clave:** gobernanza, coordinación, territorio, capital social, instituciones y desarrollo local.

### Resumen

En el marco de la gobernanza, este artículo explora un ámbito poco estudiado en las ciencias sociales en México: las relaciones de coordinación entre instituciones, desarrollo y territorio. Se realiza una revisión crítica de la literatura sobre el tema y se da una aproximación al concepto de gobernanza desde una perspectiva neoinstitucional, remitiéndola a sus bases teóricas. Se pretende establecer un marco conceptual para la implementación de políticas en América Latina. Se concluye que el debate sobre la gobernanza territorial es reciente en las ciencias sociales en México, pero que presenta rasgos promisorios para las investigaciones sobre el desarrollo local.

### Abstract

This article explores, within a governance framework, an area little-studied by the social sciences in Mexico: organisational relationships between institutions, development and territory. A critical literature review on the subject is covered and an approximation of the concept of governance, from a neoinstitutional perspective, is given with reference to its theoretical basis. The aim is to establish a conceptual framework for the implementation of policies in Latin America. The article concludes that the debate on territorial governance is recent within the social sciences in Mexico, but has promising features for research on local development.

---

\* Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Torre II de Humanidades, 4° piso, Ciudad Universitaria, col. Copilco Universidad, Deleg. Coyoacán, México, D.F., c.p. 04510

## Introducción

• Por qué la gobernanza como problema? Sabemos que este término ha adquirido connotaciones diversas, en su gran mayoría, conservadoras. Mucho se habla de este concepto como una forma de ejercer la dirección de los procesos; como un elemento clave de la certidumbre en los mercados o como de la disminución del riesgo en la toma de decisiones políticas. No obstante también se adopta para usos alternativos como el establecimiento de acuerdos mixtos, es decir, público-privados, y para llevar a cabo una crítica de las instituciones desde el punto de vista de la horizontalidad, de los acuerdos y de las decisiones, así como de la disminución máxima de diferencias jerárquicas. Al igual que todo concepto, los usos y abusos del mismo, han dependido de su empleo semántico. Para anticipar errores, trataremos de examinar esas acepciones y mostrar que este problema se encuentra en el centro de la aplicación de políticas y el uso de recursos. Para ello, nos interesa abordarlo desde el punto de vista de la coordinación y articulación de los actores en espacios geográficos, social y culturalmente, determinados. Consideramos que en el contexto de las ciencias sociales en México, esta reflexión es relevante por lo que es necesario colocarla en el debate.

La importancia de la relación entre gobernanza, coordinación de actores y territorios ha surgido de la observación empírica por los errores de aplicación de las políticas urbanas. Sobre todo, las de apoyo rural en la Comunidad Económica Europea, las cuales han conducido a evaluaciones sobre la necesidad de establecer formas de coordinación y de integración social en los espacios geográficos de aplicación de las políticas. En principio se ha considerado que las políticas públicas son la gran 'arena' en la que concurren los actores con proposiciones e intereses no siempre coincidentes. Junto a esos grandes acuerdos de corte argumentativo, la dirección de las organizaciones e instituciones complementarían los consensos logrados en la ardua discusión de los actores cen-

trales. No obstante, las evidencias han demostrado que los territorios suelen ser sistemas complejos en los cuales existen condicionantes que pueden dar al traste con las buenas intenciones y las expectativas generadas desde los gobiernos nacionales. Las políticas regionales de la Unión Europea muestran estas fallas a lo largo de los años ochenta y noventa, por lo que recientemente se han establecido políticas de inclusión y de estímulo a las organizaciones y sociedades locales, a los clubes y grupos de pobladores con intereses específicos y de corte horizontal. Estas, bajo el título genérico de formación de *capital social*, permiten establecer formas de integración y coordinación que son prometedoras para el desarrollo de capacidades, aunque no quedan exentas de que los recursos a las poblaciones destinadas sean aprovechados por grupos y personalidades de los poderes locales.

De acuerdo al interés esbozado en esta introducción, es conveniente precisar que no es nuestra intención hacer un exhaustivo recorrido teórico por el concepto de gobernanza desde los años setenta, ni de las diversas acepciones semánticas que ha adoptado el término. Para ello, los autores especializados en el estudio de este término pueden dar un buen material de lectura. Tampoco estableceremos las diversas perspectivas e interrogantes que arroja este concepto de cara a la complejidad creciente de las relaciones internacionales o de la crisis de las instituciones (familia nuclear, iglesias, partidos políticos, etcétera). Ni es nuestro objetivo revisar el significado que tiene la gobernanza para los corporativos nacionales o internacionales como una forma de delegación de poder, el llamado *empowerment*, a los empleados, para la defensa del mercado. Hacemos estas aclaraciones para no crear falsas expectativas en el lector que busque una síntesis de las discusiones o una nueva significación del término. El problema por abordar, es pues, el desarrollo y las posibilidades de la gobernanza de los territorios

como un elemento necesario para la orientación de políticas. Las dimensiones a estudiar serán: 1) la economía institucional y el papel de la coordinación en la disminución de los costes de transacción<sup>1</sup> (no sólo económica, sino también política) mediante el establecimiento de asociaciones e intercambios de confianza; 2) el fundamento teórico de la implementación, con base en las teorías emergentes de la complejidad, la aglomeración de actividades económicas y la formación de instituciones. Finalmente, 3) la pertinencia de la perspectiva que proponemos en los contextos nacionales y subnacionales.

Por medio de esas dimensiones nos sugerimos poner a prueba la hipótesis de que la gobernanza territorial permite la construcción y consolidación de capital social, pero a su vez, es un producto de los intercambios y las instituciones construidas desde abajo *bottom down* y de la coordinación con las instituciones desde arriba *top down*. Asimismo, permite un aumento de las capacidades de los ciudadanos. Dicha hipótesis tiene su contraparte. La crítica común a los estudios acerca de la gobernanza de base territorial, considera que no toman en cuenta los conflictos que pueden conducir a la exclusión de algunos sectores de la población, provocando la existencia de mercados segmentados. Otra objeción es que este tipo de políticas no considera en su esquema de análisis las relaciones de poder en los territorios, por lo que la descentralización falla al no atender a los grupos que tienen menores capacidades perpetuando la desigualdad en la distribu-

ción de los recursos. No obstante, estas objeciones confirman la importancia del debate entre los actores involucrados en la gobernanza y la necesidad de una coordinación horizontal democrática, en donde no pueden quedar exentas las contradicciones locales ni el establecimiento de acuerdos distributivos. No se trata de establecer una armonía declarativa u observar los conflictos de manera ingenua, sino de contextualizarlos en lo local y en los procesos de generación y apropiación de valor de los actores locales. Dichos procesos están relacionados con la disminución de los costes de transacción, que muchas veces son inflados por fallas institucionales y por la existencia de contextos de desconfianza.

El método utilizado en esta investigación es de corte cualitativo, partiendo del análisis y revisión de bibliografía especializada para su estudio. Con objeto de dar solidez a la hipótesis, y de acuerdo a la metodología empleada, este artículo establece una estructura que da cuenta, en primer lugar, del debate sobre el concepto de gobernanza así como de sus dimensiones y componentes. En segundo lugar, abordamos los paradigmas emergentes y los nuevos enfoques del análisis de políticas para el desarrollo local, al mismo tiempo, se analizan y establecen sus límites y posibilidades como inductores del desarrollo. En la tercera parte se examinan las posibilidades que este paradigma tiene para América Latina. Finalmente, las conclusiones debaten la hipótesis, la pertinencia de la metodología y la agenda para la investigación.

---

<sup>1</sup> Para la economía neoinstitucional, los costes de transacción son aquellos que se generan después de la venta del producto, por ejemplo, el monitoreo y el seguimiento de contratos, la corrupción, el estado de la infraestructura (fallas en la eficiencia de la gestión gubernamental), los créditos, la confianza entre los agentes, etcétera.

## Gobernanza y territorialidad como componentes para el desarrollo local

Hasta los años noventa la *gobernanza*<sup>2</sup> (*governance*, en el original), se desarrolló bajo tres formas fuertemente relacionadas con distintos paradigmas epistemológicos y durante esta década ha crecido la preocupación por definirla en términos de coordinación institucional. La primera de esas vertientes fue desarrollada por corrientes conservadoras preocupadas por las incertidumbres y los movimientos críticos de los años sesenta y setenta. La segunda se centró en la crítica a las autoridades jerárquicas y encontró portavoces en las teorías libertarias. Finalmente, existe una tercera corriente que encuentra su fundamento en el posmodernismo, el pluralismo y la fragmentación espacial. No obstante, desde finales de los noventa y en la presente década, ha crecido el interés por la gobernanza desde la coordinación y la construcción de acuerdos y diálogos locales.

La primera vertiente ha estado representada principalmente por sectores conservadores de los Estados Unidos de América, ligados a grandes corporaciones preocupadas por la supervivencia de los derechos de propiedad y la seguridad para las inversiones de grandes corporativos en el mundo.<sup>3</sup> Desde esta perspectiva, la gobernanza implica la capacidad de gobierno para administrar eficazmente los recursos públicos así como hacer respetar las instituciones que rigen las relaciones económicas y políticas de un lugar determinado. Ante todo, este

marco epistemológico busca la legitimación de la gobernanza como dirección. La gobernanza conservadora se opone a las políticas públicas, pues se basan en la argumentación y la negociación. Estas últimas son parte del quehacer administrativo. La dirección sería consecuencia y causa de los acuerdos y no, como en el marco de una gobernanza conservadora, sólo una gerencia técnicamente eficiente.

Una segunda vertiente epistemológica sobre el concepto de gobernanza surgió en la medida que el pensamiento y los movimientos críticos se desarrollaron a lo largo de las décadas de los setentas y ochentas. La gobernanza fue concebida como una dirección descentralizada en redes horizontales de organizaciones mixtas público-privadas. El uso alternativo de este concepto provino de las teorías cercanas al marxismo. La gobernanza en esta vertiente, consistió en considerarla como la construcción de un consenso horizontal crítico de las jerarquías. Lo anterior permitió concebir las instituciones como redes de decisiones horizontales que pusieron en cuestión las instituciones y organismos centralizados. A esta crítica no escaparon las administraciones de las empresas, la familia o los gobiernos. La radicalización de la crítica invocó la fragmentación del poder y la constitución de territorios policéntricos.

<sup>2</sup> Distinguimos gobernanza de gobernabilidad. Este último concepto se define por su aspecto negativo, la *ingobernabilidad* que, en términos de las diversas corrientes teóricas que lo han abordado, se deriva de la sobrecarga económica del Estado; del exceso de demandas y de participación ciudadana o de una crisis de racionalidad entre los intereses del mercado y la expansión de la esfera de los servicios sociales. La *gobernanza*, tal y como surge de la literatura anglosajona, se define por: 1) la *dirección* de un proceso, 2) la *coordinación* público-privada por medio de redes mixtas de los programas de gobierno y 3) por las decisiones que en un plano individual contribuyen a disminuir *los costos de transacción*. Aunque ambos términos tienen una raíz conservadora, en el debate se han imputado contenidos semánticos que pueden fundamentar políticas democráticas. Véase Gian Franco Pasquino, "Gobernabilidad", en Norberto Bobbio, Incola Mateucci y Gian Franco Pasquino (coords.), *Diccionario de política A-J*, 14<sup>a</sup> ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 2005, pp 703-710 y Renate Mayntz, "Nuevos desafíos de la teoría de *Governance*" en *Instituciones y desarrollo*, núm. 7, 2000, disponible en línea en <http://www.iigov.org/id/index.drt?edi=187626>.

<sup>3</sup> Andrei Shleifer y Robert W. Vishny, "A Survey of Corporate Governance", en *National Bureau of Economic Research*, Working Paper núm. W5554, abril de 1996, disponible en línea en: <http://ssrn.com/abstract=10182>; Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, Londres, Collier Macmillan Publishers, 1987 y ASX Governate Council, *Principles of Good Corporate Governance and Best Practice Recommendations*, Sydney, Australian Stock Exchange, 2003.

Por último, desde los años noventa se configuró un paradigma relacionado con la posmodernidad de la vida política, la descentralización y la fragmentación espacial. Una vertiente de este paradigma fue la creación de redes de políticas públicas y la rendición de cuentas, la *accountability*, como esfera de *empoderamiento* y participación social. Con ello se ha pretendido dar cuenta de los beneficios que los lazos sociales generan a la capacidad de gobierno,<sup>4</sup> así como de la formación de nuevos liderazgos para el cambio social. El estudio de Ospina, respecto de las nuevas formas de gobernanza en los Estados Unidos de América, parte del enfoque del *empoderamiento*. Encuentra evidencias de la formación de liderazgos que impulsan nuevas maneras de representación y propician un cambio social con mayor participación en la gestión de los problemas comunitarios.<sup>5</sup>

La emergencia del paradigma posmoderno obedece probablemente, al crecimiento de la complejidad (social, administrativa, económica, científica y tecnológica) y por las manifestaciones políticas que esta complejidad ocasiona en las autoridades públicas.<sup>6</sup> Por esta razón las instituciones formales del poder se enfrentan a mayores dificultades para la gestión. Principalmente por la falta de recursos y de competencias técnicas, así como por el aumento significativo de las demandas enmarcadas en las agendas gubernamentales. La complejidad ha provocado una reestructuración en las funciones tradi-

cionales del sistema político-administrativo del Estado, así como del control único de los procesos políticos a una negociación plural con actores públicos y privados. Se desvanece así, cada vez más, la frontera entre lo público y lo privado.<sup>7</sup> De acuerdo a dichos cambios, el concepto de gobernanza implica procesos de toma de decisiones correspondientes a asuntos públicos, privados y colectivos. A diferencia de las aproximaciones teóricas conservadoras, la gobernanza no está basada con exclusividad en la toma de decisiones jerárquicas o unidireccionales. Al contrario, los acuerdos se alcanzan mediante consensos, negociaciones, muestras de evidencias y argumentaciones encaminadas a la elaboración de mejores políticas públicas.<sup>8</sup> Por otro lado, la gobernanza implica aplicar sistemas de reglas formales o informales que marcan pautas de interacción en los escenarios públicos, con la participación de actores del ámbito de los poderes públicos, sociales y económicos. Mediante mecanismos de rendición de cuentas, éstos alcanzan mayor legitimidad de sus acciones.<sup>9</sup>

A partir de los años noventa, la gobernanza ha transitado más sobre los rieles de las teorías económicas neoinstitucionales y del capital social. Por ello, los autores representativos de esta última tendencia se inclinan a considerarla como una coordinación horizontal y una integración de procesos decisivos que configuran un paradigma complejo por los subniveles y capas que debe cumplir para

<sup>4</sup> Quim Brugué, Ricard Gomà y Joan Subirats, "To Govern Cities and Territories in the Society of the Networks", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 32, junio de 2005.

<sup>5</sup> Sonia Ospina, "Gobernanza y liderazgos para el cambio social", en *ibid.*, núm. 35, 2006.

<sup>6</sup> Thomas R. Burns y Svein Andersen, "L'Unione e la politica postparlamentare", en *Il Nuova Mulino*, vol. 3, núm. 377, 1998.

<sup>7</sup> Tanja A. Börzel, "Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea", en *Stato e Mercato*, núm. 54, 1998; Patrick Kenis y Volker Schneider, "Policy Networks and Policy Analysis : Scrutinizing a New Analytical Toolbox," en Bernd Marin y Renate Mayntz (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt, Campus Verlag, 1991; Beate Kohler-Koch, "Catching up with Change: the Transformation of Governance in the European Union", en *Journal of European Public Policy*, vol. 3, núm. 3, 1996 y, de este mismo último autor, *Interaktive Politik in Europa*, Opladen, Leske & Budrich, 1998.

<sup>8</sup> Giandomenico Majone, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press, 1989.

<sup>9</sup> Rod A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, 2000 (Public Policy and Management Series); Oliver E. Williamson, "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations", en *Journal of Law and Economics*, vol. 22, núm. 2, octubre de 1979 y *The Mechanisms of Governance*, Nueva York, Oxford University Press, 1996; Renate Mayntz, "National States and Global Governance", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, llevado a cabo en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002; Patricia McCarney, Mohamed Halfani y Alfredo Rodríguez, "Hacia una definición de 'gobernanza'", en *Proposiciones*, núm. 28, 1998.

hacerse efectiva. Entre los actores a considerar por este paradigma, destacan las agencias internacionales, los gobiernos nacionales y subnacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las agencias de desarrollo y las organizaciones nacionales, municipales y locales, que buscan establecer un marco institucional que disminuya los costes de transacción.

En última instancia, la gobernanza sería una estrategia competitiva que se expresaría no sólo al nivel del mercado, sino al de las instituciones orientadas al desarrollo. En este sentido se habla de la emergencia de un paradigma de la gobernanza *territorial*, que se ejemplifica en un nuevo marco complejo en el que intervienen organismos supranacionales, niveles nacionales y subnacionales de gobierno, instituciones políticas y organizaciones locales de ciudadanos,<sup>10</sup> y en donde el tema del medio ambiente se ha incorporado plenamente a la agenda de gobierno. La articulación de redes y la *activación de capital social* han sido consideradas ejes para la ejecución de las políticas. Partiendo de esa idea, se analizan las innovaciones y avances, así como las dificultades y los límites de la gobernanza tomando como referente las experiencias en España.<sup>11</sup> El entramado institucional, la participación ciudadana y la preocupación por el medio ambiente han provocado un renovado y creciente interés por el establecimiento de reglas de *gobernanza territorial* para impulsar la reactivación de las economías locales y el cuidado ambiental. *Por gobernanza territorial se entiende la capacidad para construir y conservar instituciones a nivel local que faciliten los encuentros macro-meso y micro, así como el diálogo para la coordinación y la distribución de los bienes públicos y el uso de los bienes comunes.* Por lo tanto, es fundamental reconocer a la Gobernanza territorial como un elemento sustancial del nuevo esquema del desarrollo.

Una de las características más representativas de la “governanza territorial” es la coordinación e integración con base en las *capacidades* de los individuos, por lo que las políticas deberían encaminarse a potenciarlas. Por ello, es oportuno reconsiderar la importancia de la disponibilidad de satisfactores, así como de las capacidades para utilizarlos en un marco sustentable y garantizar las condiciones para el desarrollo de los individuos. El desarrollo de capacidades en los territorios puede denominarse también como *realizaciones*, y el conjunto de ellas indica el modo general en el que los individuos se encuentran.<sup>12</sup>

Partiendo de la idea de Sen, afirmamos que el desarrollo equitativo de capacidades es necesario para el establecimiento de acuerdos de coordinación. Estas capacidades abarcan tres niveles diferenciados que se incorporan ampliamente a todo acto de gobernanza: a) *capacidades intersubjetivas*, que están relacionadas con la confianza y los intercambios solidarios en un territorio determinado, b) *capacidades colectivas*, que tienen que ver con las organizaciones y asociaciones así como las transferencias que se dan dentro de ellas, y c) *capacidades objetivas*, representadas por el *capital territorial* o los recursos del territorio.

En conclusión, de lo anterior emerge un nuevo paradigma que sugiere reconsiderar la gobernanza desde un punto de vista territorial. Por ello es necesario reconocer la complejidad de actores y subsistemas que actúan regionalmente. Además es preciso superar paulatinamente las visiones *sectorializadas* de la coordinación política. Se desprende que la gobernanza constituya una nueva forma de estrategia política que garantice la gobernabilidad de las sociedades y el mantenimiento de la legitimidad de las instituciones públicas, a cambio del otorgamiento de autoridad política a otros actores sociales y económicos<sup>13</sup> en el ámbito local y ligado al desarrollo económico y a las

<sup>10</sup> Salvador Parrado, Elke Löffler y Tony Bovaird, “Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm 33, 2005.

<sup>11</sup> Ismael Blanco y Ricard Gomà, “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”, en *Reforma y Democracia*, núm. 26, 2003.

<sup>12</sup> Amartya K. Sen, *La desigualdad económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

<sup>13</sup> Francisco Morata, “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD... *op. cit.*

alternativas productivas. De esta forma se retoma el valor de los territorios como el turismo, los servicios o la agroindustria rural con políticas de integración de sistemas productivos locales basados en produc-

tos específicos y con la disminución sustancial de los costos de transacción. En suma, el nuevo paradigma de gobernanza se encuentra íntimamente vinculado al desarrollo local y al desarrollo territorial.

## Bases teóricas de la gobernanza local: nuevos enfoques para el desarrollo

Nuestra aportación al concepto de gobernanza ha consistido en considerarla no sólo en términos de dirección administrativa de los procesos o como la conjunción de redes de políticas públicas que buscan reducir la incertidumbre de la implementación. Proponemos que la gobernanza sea vista como un proceso de *coordinación* económica, de desarrollo de *capacidades, creación y fortalecimiento* de instituciones locales que tienen por propósito disminuir los *costos de transacción*, desde un punto de vista de la economía y la sociología neoinstitucionales.

En este apartado abordaremos la gobernanza de acuerdo a su importancia en la aplicación de políticas de desarrollo local. Para ello nos concentraremos, en primer lugar, en la discusión acerca del territorio. En segundo lugar, examinaremos los nuevos paradigmas del desarrollo local, dentro de los cuales la teoría de la incertidumbre, la de los distritos industriales y la del capital social, nos parecen oportunas para construir una visión de la gobernanza desde los antecedentes que hemos establecido anteriormente.

En primer término, nos interesa definir el territorio como el *lugar*<sup>14</sup> en el cual se desarrollan intercambios, relaciones, comportamientos y actividades que sedimentan las sociedades y le dan una configuración particular al paisaje, a las formas de trabajo y a los productos locales. Lo local,

desde esta perspectiva es el espacio de la singularidad, que puede encontrar formas de reproducción específicas, pero que no está aislado, sino en contacto con los mercados regionales y globales. El *lugar* puede extenderse hasta configurar espacios más amplios y socialmente particulares que lo identifican como sistema histórico<sup>15</sup>, por lo que no necesariamente coincide con las divisiones geopolíticas o geoestadísticas.

En este sentido, Enrique Leff plantea que la idea de territorio puede entenderse como el espacio donde una cultura al asentarse se apropia de la tierra, simbolizándola, significándola y marcándola. De esta forma, la geografía deja de ser la ciencia de un medio que determina a una cultura, para pasar a explicar cómo una cultura, mediante sus saberes sobre el mundo, estampa su sello en la tierra a través de prácticas productivas y luchas sociales. Por tanto, la construcción de territorialidades define y arraiga una identidad. Esto es contradictorio a lo creado por la globalización económica que desvaloriza la naturaleza, desterritorializa y desarraiga a la cultura de *su lugar*. De lo anterior se desprende que la generación de territorialidades se configura en la constante confrontación de intereses del mercado mundial por un lado, y los intereses de la cultura local por el otro.<sup>16</sup> Mientras el proceso de globalización

<sup>14</sup> Arturo Escobar, *El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?*, Buenos Aires, CLACSO, 2002.

<sup>15</sup> Fernand Braudel (*El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*, Vol. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1976), menciona al Mediterráneo como un ejemplo de sistema histórico.

<sup>16</sup> Enrique Leff, *La complejidad ambiental*, México, Siglo Veintiuno Editores, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias Sociales y Humanidades, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2000.

tiene ciertos vectores unidireccionales que actúan *de arriba, por arriba y para arriba*, los procesos que rescatan los valores territoriales son importantes, pues intentan dar significado a las circunstancias *de abajo, por abajo y para los de abajo*, mediante nuevos pactos, nuevas relaciones y nuevos sistemas de producción.<sup>17</sup>

La conformación del territorio parte del modo en que los grupos, segmentos y clases sociales se apropian de un determinado espacio y lo organizan para obtener determinados fines; es decir, de la organización social del espacio original.<sup>18</sup> Por otro lado, el territorio otorga al individuo sentido de pertenencia a una determinada agrupación humana. Con ello genera una ética o *ethos* como conjunto de valores que conforman la identidad común.<sup>19</sup> Lo anterior constituye un componente importante de capital social así como un factor que puede contribuir al desarrollo mediante la acción colectiva.<sup>20</sup>

Por ello, la argumentación sobre el carácter humano de los territorios y la posibilidad de su “gobernanza” exige examinar los avances recientes de las ciencias humanas. Haremos referencia a tres paradigmas que pueden dar un marco epistemológico adecuado: a) El de complejidad;<sup>21</sup> b) La geografía económica y la teoría de los distritos industriales desarrolladas en Europa a partir de las experiencias de las aglomeraciones industriales, de los sistemas productivos locales y del desarrollo endógeno;<sup>22</sup> y c) El análisis del desarrollo institucional y del capital social, lo que nos permite entender el marco de gobernanza que genera el diálogo entre los actores locales, regionales y nacionales.<sup>23</sup> La conjunción de estos paradigmas nos permite elaborar una concepción de la gobernanza en la que pueden observarse los encadenamientos industriales, cultura y formación de instituciones en un espacio específico. A continuación se examinan estos paradigmas.

<sup>17</sup> Carlos Walter Porto Gonçalves, *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2001.

<sup>18</sup> Claude Raffestin, *Por una geografía do poder*, São Paulo, Ática, 1993; G. Porto, *op. cit.*

<sup>19</sup> Si bien el sentido de pertenencia a un lugar, la identidad y el *ethos* común son elementos importantes de la gobernanza, existen muchos conceptos teóricos compartidos entre la territorialidad y el capital social. Vale la pena mencionar algunos de ellos: los derechos, las prácticas y los intercambios basados en los lazos de confianza. Igualmente importante es el reconocimiento que mediante las prácticas productivas desarrolladas en el territorio se van generando entre los individuos formas de transmisión de los conocimientos.

<sup>20</sup> Elinor Ostrom, y Toh Kyeong Ahn, “A Social Science Perspective on Social Capital: Social Capital and Collective Action”, en *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Indiana, Indiana University, 2001.

<sup>21</sup> Rolando García, *El conocimiento en construcción: de las formulaciones de Jean Piaget a la teoría de sistemas complejos*, Barcelona, Gedisa, 2000; Pablo González Casanova, *Las nuevas ciencias y las humanidades de la academia a la política*, México, Barcelona, Anthropos, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2004; E. Leff, *op. cit.*; Pedro L. Sotolongo Codina, *La revolución contemporánea del saber y la complejidad social hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2006; Immanuel Wallerstein, *Las incertidumbres del saber*, Barcelona, Gedisa, 2005; Francesco Boggio y Giuseppe Dematteis, *Geografia dello sviluppo: diversità e disuguaglianze nel rapporto Nord-Sud*, Torino, UTET Libreria, 2002; Ilya y Prigogine, *El fin de las certidumbres*, Madrid, Taurus, 1997.

<sup>22</sup> Giacomo Becattini, “Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull’unità di indagine dell’economía industriale”, en *Rivista di Economia e Política Industriale*, núm. 1, 1979 y *Distretti industriali e made in Italy: le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998; Yvan Comeau, *Emploi, économie sociale et développement local: les nouvelles filières*, Sainte-Foy, Presses de l’Université du Québec, 2000 y M. Padilla, T. Ben Saïd, J. Hassainya, P. Le Grusse (eds.) *Les filières et marchés du lait et dérivés Méditerranée: état des lieux, problématiques et méthodologies pour la recherche*, París, Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier, CIHEAM, 2001 (Opt. Médit. Série B núm. 32).

<sup>23</sup> Jonathan Conning y Michael Kevane, “Community-Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets: A Critical Review”, en *World Development*, vol. 30, núm. 3, 2002; Christiaan Grootaert y Deepa y Narayan, “Local Institutions, Poverty, and Household Welfare in Bolivia”, en *World Bank Policy Research Working Paper*, núm. 2644, 17 de julio del 2001; Stephen Knack y Phillip Keefer, “Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures”, en *Economics and Politics*, vol. 7, no. 3, 1995; Pamela Paxton, “Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship”, en *American Sociological Review*, vol. 67, núm. 2, 2002; Bo Rothstein, “Trust, Social Dilemmas and Collective Memories”, en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 12, núm. 4, 2000, Kai Schafft, “Grassroots Development and the Reconfiguration of Local Political Institutions: Local Minority Self-Governance as a Political and Economic Resource Hungary’s Roma Population”, ponencia presentada ante la Conferencia de Graduados sobre Relaciones Internacionales, llevada a cabo en 1998 en la Universidad George Washington, Washington, D.C.; Michael Woolcock y Deepa Narayan, “Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy”, en *World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 2, 2000.

1) El paradigma de la complejidad. ¿Qué es la complejidad y cómo puede aplicarse al ámbito de las teorías del desarrollo local y territorial? La complejidad puede definirse como el sistema de relaciones establecidas en un marco de incertidumbre. A diferencia de las teorías deterministas de causa y efecto, la complejidad privilegia las explicaciones multicausales, la probabilidad, la interacción y retroalimentación de los sistemas. La complejidad sugiere la idea de que los sistemas son históricos y, por tanto, pueden orientar el cambio en un movimiento entrópico, para reestructurarse de acuerdo a las fuerzas internas.

Las instituciones, el mercado global y el trabajo, como elementos esenciales de la apropiación y transformación de los recursos, se estructuran según sistemas que retroalimentan e interactúan en el ámbito local. Desde este punto de vista, el territorio no escapa a la metáfora de la red.<sup>24</sup> Sus recursos se construyen en la interacción con otros territorios, en el intercambio y la difusión de habilidades, de formas de trabajo y transformación de los recursos. En este sentido, los actores locales juegan un papel activo en la apropiación y en la elaboración de propuestas y formas de desarrollo endógeno.

En el ámbito de las políticas la perspectiva de la complejidad sugiere la permanencia del diálogo o intercambio de información entre distintos subsistemas y, por tanto, una coordinación para el establecimiento de acuerdos que permitan reestructurar ordenadamente los sistemas o los equilibrios complejos. Por ejemplo, un error común es la *aplicación* de las políticas como un movimiento externo. Se parte de la dicotomía entre la gente que debe ser desarrollada (los pobres, los precarios, los campesinos, etcétera) y la de los desarrolladores (los agentes internacionales, nacionales y locales). Ello impide una referencia construida y se agota en visiones verticales ajenas a las comunidades.

2) El paradigma de los distritos industriales. Otro antecedente de la coordinación e integración territorial, es decir, de la gobernanza desde el punto de vista neoinstitucional se encuentra en la geografía económica y las observaciones empíricas de los mecanismos de coordinación en los sistemas productivos locales. Desde 1920 Marshall hizo notar que las externalidades de las empresas generaban una importante interdependencia e interconexión entre las empresas de una industria determinada. Con el término *Economías derivadas de la localización de la industria* observó que la implantación exitosa de una empresa llevaba al aumento, en el mismo territorio, de industrias subsidiarias y auxiliares que contaban con una disponibilidad mayor de mano de obra calificada y con un mayor desarrollo de los medios de transportación y comunicación. Uno de los efectos más notables de esas externalidades positivas es que las economías de aglomeración derivaban en un aumento constante del conocimiento y progreso técnico, disminuyendo con ello los costes de transacción.<sup>25</sup>

Esta observación permitió a Marshall establecer que la localización, es decir el territorio, podría desempeñar un papel fundamental en la satisfacción, difusión y apropiación de los conocimientos, al igual que en las relaciones que establecen los agentes. Pero el fundamento para tal resultado está en el acceso a los bienes, que en primera instancia depende de las características del territorio. La distribución de los bienes será fundamental para establecer las relaciones de coordinación. Ante ello abandona la visión de que los bienes son sólo tangibles o *posesiones materiales*, y distingue una clasificación de los bienes tangibles e intangibles que generan bienestar al individuo. Partiendo de la idea que los bienes son cosas deseables ya que proporcionan de manera directa o indirecta satisfacción de las necesidades humanas, los clasifica como: a) materiales y b) personales o no materiales (véase Figura 1).

<sup>24</sup> El territorio como metáfora de la red, es el lugar en el que se realizan infinidad de intercambios —de informaciones, monetarios, etcétera— y que actúa como una malla en la que los actores se intercomunican, a la manera de las redes neuronales o de los programas informáticos. *Vid.* F. Boggio y G. Dematteis, *op. cit.*; Vincenzo Vagaggini y Giuseppe Dematteis, *I metodi analitici della geografia*, Florencia, La Nuova Italia, 1976.

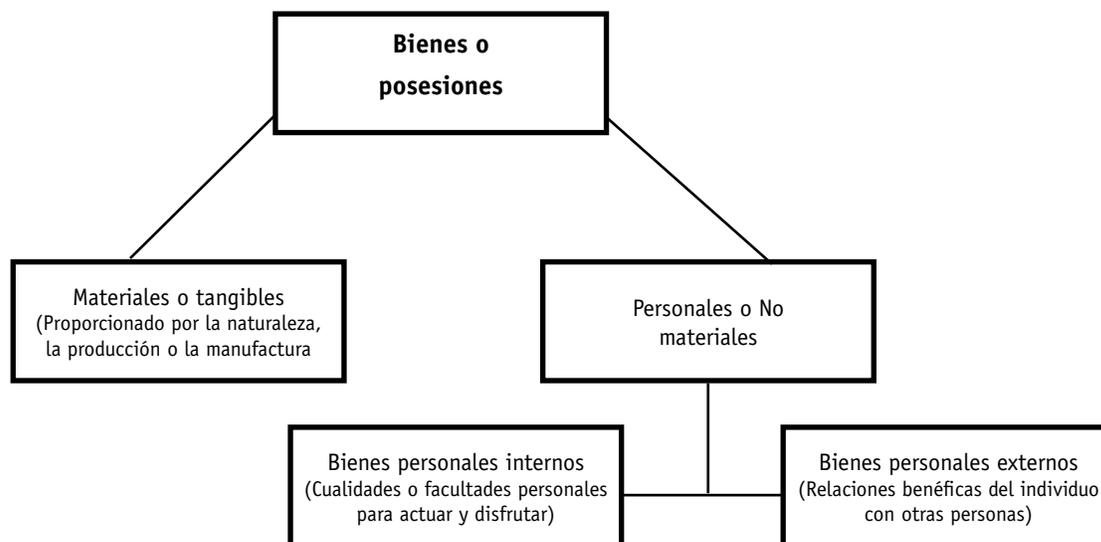
<sup>25</sup> Alfred Marshall, *Industry and Trade: A Study of Industrial Technique and Business Organization, and of Their Influences on the Conditions of Various Classes and Nations*, Londres, Macmillan and Co, 1919 y *Principles of Economics: An Introductory Volume*, Londres, Macmillan, 1920.

A pesar de la importancia de las propuestas de Marshall, no es sino hasta los años setenta que la geografía económica y la sociología industrial retomaron la importancia de la localización, la coordinación interempresarial y el papel de los “intangibles” (confianza, intercambios, difusión del saber hacer y estructuras institucionales adecuadas al desarrollo de sus actividades) en la expansión de la formación de capital humano, en la difusión de las tecnologías y el saber hacer y finalmente, en la equidad y la igualdad en territorios determinados.

Las descripciones de las aglomeraciones de pequeñas y medianas empresas en la mezo Italia y en la Italia del norte, a las cuales se les denominó en un principio distritos industriales<sup>26</sup> actualizaron la importancia de la localización. Sin embargo, es en

la segunda década de los noventa cuando se atribuye a esas aglomeraciones un componente socio-cultural<sup>27</sup> como una característica de identidad de los territorios y que facilita las relaciones de coordinación. Específicamente se habla de economías en red que conjugan las capacidades y saber-hacer de productos específicos con formas de difusión y apropiación del conocimiento. Dichos distritos, como territorios con características socioculturales específicas, permitieron explicar la supervivencia de productos locales frente al consumo homogéneo y su valorización con base a su tipicidad, origen y vinculación a territorios específicos,<sup>28</sup> lo que permite atemperar los riesgos y la incertidumbre de los sistemas globales.

Figura 1  
Clasificación de los bienes tangibles e intangibles<sup>29</sup>



<sup>26</sup> G. Becattini, “Dal settore industriale al distretto industriale...” *op. cit.*; Sebastiano Brusco, “El concepto de distrito industrial: *su génesis*”, en Frank Pyke *et al.* (comps.), *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

<sup>27</sup> G. Becattini, *Distretti industriali e made in Italy... op. cit.*

<sup>28</sup> Siguiendo la línea que marca Becattini, puede observarse para otros autores que a veces dichas aglomeraciones no cumplen con las condiciones de los intangibles, pero responden a dinámicas de acumulación local vinculada a los gigantes globales aunque, evidentemente, existe un saber hacer pre-existente que determina estas relaciones. Con base en estas observaciones, Hubert Schmitz, llamó a esas concentraciones industriales “Clusters” (“Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster”, en *World Development*, núm. 23, 1995).

<sup>29</sup> Los bienes *materiales* consisten en cosas aprovechables que generan un beneficio al momento de usarlos o a largo o mediano plazo, como lo pueden ser: la naturaleza, la tierra, el agua, el aire y el clima, los productos de la agricultura, minería, pesca, la manufactura, edificios, maquinaria e implementos. Los bienes *no materiales* se clasifican a su vez en dos clases: la primera, bajo el término de *bienes internos*, consiste en las propias cualidades y facultades individuales para actuar y para disfrutar; la segunda, bajo el término de *bienes externos*, se refiere a las relaciones benéficas del individuo con otras personas (relaciones sociales).

La teoría del desarrollo endógeno<sup>30</sup> ha retomado esas características para enfatizar las potencialidades que representan los recursos locales y la coordinación entre los actores. Así el desarrollo local puede observarse como un sistema que se auto-organiza y asimila los mercados en el ámbito de la puesta en valor de su especificidad. Dicha puesta en valor corresponde a la calificación de los productos, de sus procesos de trabajo, las percepciones culturales del consumo y la distinción que aportan las características propias del territorio.

3) El paradigma del desarrollo institucional y del capital social. En la medida que la complejidad se basa en la incertidumbre y que el mercado global deconstruye la economía local, se requiere de un marco de gobernanza cuyo objetivo sea el desarrollo. Las redes sociales como el entramado de productores, agentes comercializadores, industriales y de distribución pueden establecer dinámicas de integración basadas en recursos locales y en intangibles sociales. En este caso, las bases institucionales de esos intercambios se relacionan con las dinámicas socioculturales en un marco de diálogo, coordinación y óptimo bienestar que no desemboque en la solución individualista paretiana. Dicho marco de diálogo y de gobernanza puede ser establecido por una teoría comprensiva de los intercambios sociales.

La teoría neoinstitucional<sup>31</sup> y las teorías del capital social<sup>32</sup> tienen en general como punto de partida el estudio de las redes de intercambio y de los lazos cívicos de confianza que permiten ese marco de diálogo proactivo. No obstante, es preciso mencionar que no existe una concepción homogénea del capital social. Ésta puede variar según la perspectiva que se adopte. La reflexión sobre este concepto se ha impuesto en la literatura social y económica desde los años ochenta

con las aportaciones de Bordieu sobre la importancia de los lazos sociales, la identidad y el consumo simbólico como una búsqueda de la distinción de grupos sociales que permiten establecer las bases de los intercambios económicos. El Banco Mundial, en 1997, destacaba las relaciones de confianza y de intercambio como elementos de un *capital social* que desencadena externalidades positivas en las economías locales, junto al capital físico y al humano.

No obstante, las visiones dominantes del capital social se originan en los trabajos de Putnam sobre los lazos cívicos en el norte de Italia como elemento específico del desarrollo. Asimismo, los estudios recientes insisten en que la cultura cívica es posible complementarla con el desarrollo institucional y los lazos externos a la localidad como condición de desarrollo y como ejercicio de gobernanza y rendición de cuentas.<sup>33</sup> Finalmente, desde una perspectiva de desarrollo rural, en América Latina se ha insistido en el potencial de este concepto por la existencia de la solidaridad interpersonal y de la cooperación comunitaria como dos recursos de la cultura campesina.<sup>34</sup>

Como conclusión, podemos apuntar que estos paradigmas presentan la oportunidad para repensar el problema de las políticas de desarrollo en América Latina. Los conceptos de complejidad y territorios, de distritos y de redes sociales son pertinentes para elaborar nuevas vías conceptuales y metodológicas que permitan conocer las dinámicas territoriales y las alternativas para las sociedades rurales en los ámbitos periurbanos. En este sentido, el capital social es una base fundamental del empleo y puede redundar en la multiplicación de capacidades y la generación de valor de los productos locales, el desarrollo institucional y la gobernanza territorial.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> Antonio Vázquez Barquero, *Endogenous Development: Networking, Innovation, Institutions, and Cities*, Londres y Nueva York, Routledge, 2002.

<sup>31</sup> Douglass C North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

<sup>32</sup> Peter B. Evans, *State-society Synergy Government and Social Capital in Development*, Berkeley, University of California at Berkeley, International and Area Studies, 1997; Robert Putnam, Robert Leonardi y Raffaella Nanetti, *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993 y Jonathan Fox, A., "Democratic Rural Development: Leadership Accountability in Regional Peasant Organizations", en *Development & Change*, vol. 23, no. 2, 1992.

<sup>33</sup> M. Woolcock y D. Narayan, "Social Capital:..." *op. cit.*; J. Fox, *op. cit.*; P. B. Evans, *State-society Synergy... op. cit.*

<sup>34</sup> John Durston, *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002.

<sup>35</sup> Caroline Ashley y Maxwell Simon, "Rethinking Rural Development", en *Development Policy Review*, vol. 4, 2001.

## Aportes para contextualizar la gobernanza y la territorialidad en Latinoamérica

Partiendo de los conceptos utilizados en este artículo puede señalarse que un error común de implementación, por ejemplo, de los programas anti-pobreza en América Latina, es que prevalece una concepción lineal de la gobernanza reducida a mera dirección de proceso. Es decir, se trata de una visión no compleja, que adolece de una visión integral de los recursos locales. Dicha carencia se complementa con la debilidad institucional para gestionar el desarrollo local, ocasionada por la destrucción de las agencias de desarrollo en las décadas anteriores, o por el menosprecio a las instituciones informales que pueden ser efectivas en la constitución de acuerdos de coordinación y distribución de recursos. Generalmente tales errores han surgido de una visión hermenéutica que ve en la pobreza algo externo al agente que tiene como misión desarrollar un territorio específico y no ponerse en la piel del otro, calzar los zapatos del otro o reconocer la otredad.<sup>36</sup>

El distanciamiento entre los actores y los programas en su puesta en marcha es producto del desconocimiento de la mecánica de solidaridad, de las redes de protección, de enseñanza-aprendizaje y de las agrupaciones económicas en torno a productos específicos que se establecen para recrear los intercambios, en los cuales, el aparato simbólico juega un papel importante. Tal distanciamiento, también es incapaz de valorar los recursos locales para generar trabajo entre los pobladores, a quienes las medidas oficiales pueden calificar de *pobres*.

Por lo anterior, es importante tomar en cuenta la conformación de los lazos socioculturales y el desarrollo de capacidades de organización. Desde este punto de vista, el empleo no depende sólo del mercado, sino que tiene como pilares: a) La construcción del capital social, b) La redistribución del poder, la visibilidad de los grupos generalmente ex-

cludidos, y c) La construcción de instituciones locales favorables al proceso de gobernanza. Los ámbitos anteriormente señalados encuentran una clara vinculación con las capacidades. Uno de los retos que se plantean en los países en vías de desarrollo son las debilidades estructurales. Estas debilidades tienen que ver con fallos o atrasos en el mercado y la forma de producción, así como con problemas en el desarrollo institucional que propician el dilema de la *tragedia de los comunes*<sup>37</sup> o la *tragedia del mercado*, que generan a su vez tensiones permanentes entre la esfera pública y la apropiación privada. De suma importancia también se encuentran la poca atención y los significativos atrasos de las políticas de protección al medio ambiente.

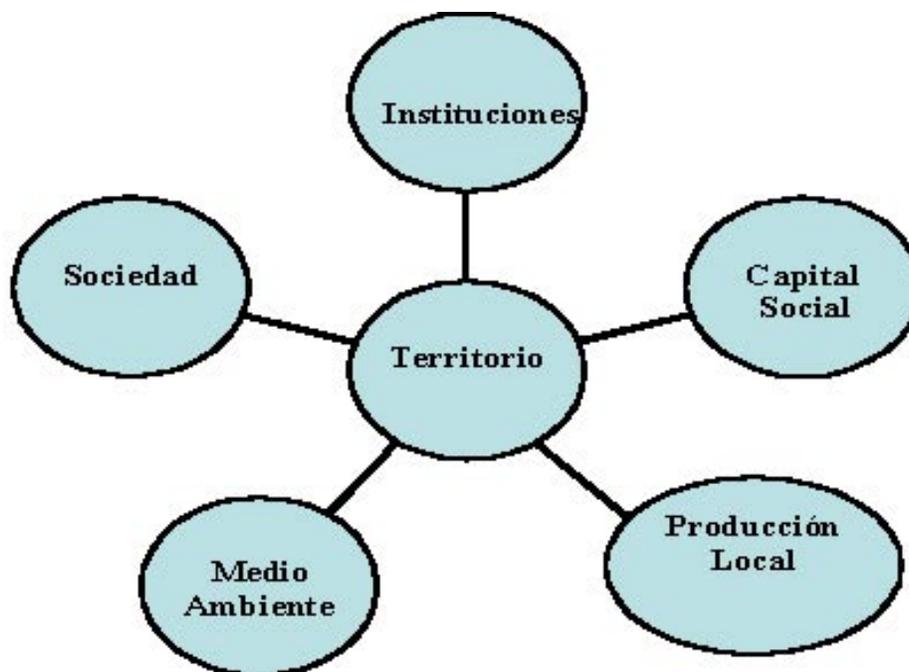
Partiendo de la idea del desarrollo endógeno, la sociedad local latinoamericana puede organizar cadenas de producción y comercialización a partir de productos apreciados en el ámbito local o regional y hasta internacional. Los sectores de productos específicos contribuyen a la conservación del empleo y son la fuente de redes industriales y de distribución, de intercambio de saberes y de desarrollo institucional. Así, puede hablarse de redes territoriales, territorios *inteligentes* o territorios distintivos.

Por otro lado, es importante que en América Latina se aborde la noción de territorio, no sólo en un sentido físico, sino como una construcción social y cultural que da sentido a la vida de los habitantes y los identifica con el paisaje, el patrimonio y las formas productivas específicas que se agrupan en torno a productos o bienes que caracterizan la producción y el consumo de un lugar específico. Como podemos apreciar en la Figura 2, el territorio es el espacio donde confluyen los distintos conceptos antes mencionados que dan forma y movilidad a una sociedad determinada.

<sup>36</sup> Hannah Arendt, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1993.

<sup>37</sup> Garrett Hardin, "The Tragedy of Commons", en *Science*, vol. 162, 13 de diciembre de 1968.

Figura 2



La literatura no ha examinado suficientemente cómo la base social de la economía informal constituye la malla de relaciones, de vínculos y asociaciones determinados por las relaciones previas, las familiares o de amistad que, en múltiples ocasiones, encuentran su fortaleza y justificación en identidades acotadas étnica y territorialmente. Esa malla de relaciones bajo condiciones precarias es determinante para el desarrollo al movilizar recursos externos y proyectos locales en la comercialización de productos en las ciudades o en el extranjero. Los recursos locales son movilizados por medio de la red de recursos sociales, de atribución de significados y de valorización de los recursos nativos o que derivan de la nostalgia del *terruño*.

No obstante, los recursos y los bienes generalmente son objeto de disputas por las relaciones de poder. De ahí que la retención de valor y la acumulación de riqueza sean muy limitadas por la constante transferencia de recursos que realizan las comunidades más pobres. A ello se unen la escasa aglomera-

ción de actividades económicas, la limitada capacidad de innovación y la falta de apoyos institucionales que permitan el desarrollo de los productos locales.

De acuerdo con la geografía industrial, la economía y sociología institucionales, los territorios deben contar con entramados institucionales que promuevan la coordinación y faciliten el diálogo. El problema es que la escasez de esta masa crítica institucional constituye un obstáculo para la gobernanza de los territorios. Ello se encuentra en contradicción con la potencial acumulación de capital social y de saber hacer local que no puede realizarse por la ausencia de alguna de las dimensiones relativas a la confianza, la autonomía, la sinergia institucional y los intercambios externos del sistema, que explora Woolcock,<sup>38</sup> para la realización del capital social.

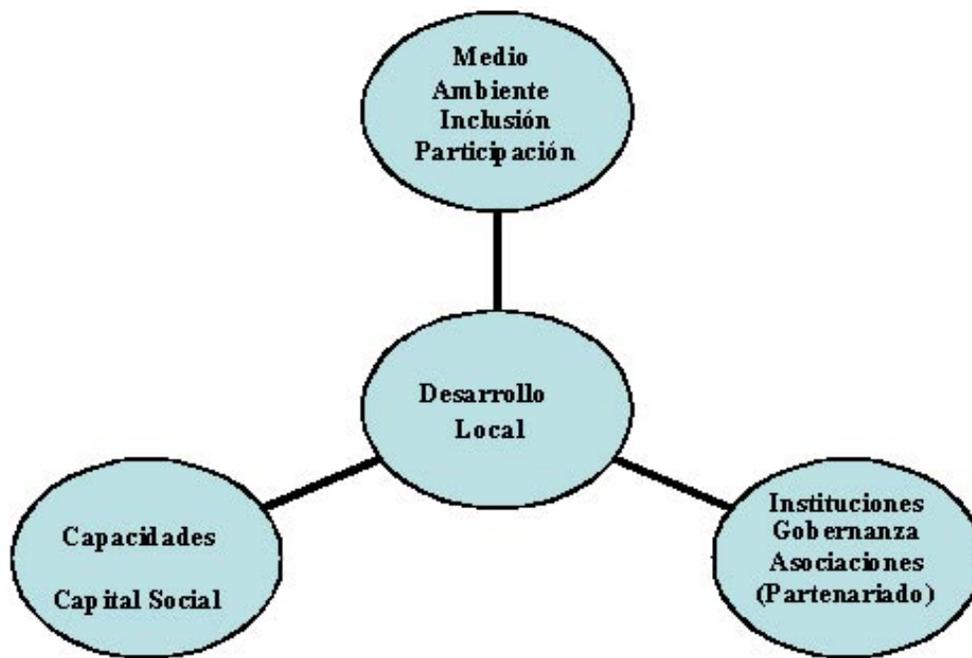
Una aportación al debate de la gobernanza territorial en América Latina se basa en la inclusión de tres elementos primarios de este nuevo esquema. En primer lugar tenemos la necesidad de crear

<sup>38</sup> M. Woolcock y D. Narayan, *op. cit.*

una efectiva política medioambiental con inclusión y participación social. En segundo lugar, está el impulso al capital social y a las capacidades de los individuos para el acceso equitativo a los instrumentos de gestión (al crédito, por ejemplo), así como a la promoción para la formación de asociaciones

públicas, privadas y sociales (Partenariados). En tercer y último lugar, pero no menos importante, existe la necesidad de establecer instituciones con una mayor descentralización para mejorar la *gobernanza* (véase Figura 3).

**Figura 3**



En suma, la reflexión sobre la gobernanza en América Latina exige plantearla en términos no sólo políticos, sino de desarrollo local que permita acelerar los procesos de coordinación y de construcción institucional para valorizar los productos locales y cuidar el entorno por el valor económico que tiene. Gobernanza y bienestar son dos ejes sobre los cuales puede marchar una nueva etapa de desarrollo. Desde este punto de vista, podríamos afirmar que la gobernanza tiene los siguientes retos en nuestra región: 1) generar economías de escala, de aglomera-

ción, coordinación e integración de productos locales competitivos destinados a elevar el ingreso y disminuir radicalmente la desigualdad; 2) garantizar el goce de los derechos fundamentales de una vida democrática; 3) ejercitar y cultivar las capacidades individuales en el ámbito de la asociación; 4) impulsar una responsabilidad política, social y empresarial que se extienda hacia el medio ambiente; y 5) descentralizar las políticas bajo la perspectiva del uso de los recursos locales.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Francisco Albuquerque, "Local Economic Development and Decentralization in Latin America", en *CEPAL Review*, núm. 82, abril de 2004.

## Conclusiones

La gobernanza es un concepto que ha adquirido relevancia en las últimas décadas por la preocupación que ha despertado en ámbitos empresariales, gubernamentales y académicos, el riesgo creciente de la destrucción de los sistemas locales de producción. Lo que gravemente ha afectado al bienestar de la población mediante el impulso y crecimiento de economías de riesgo, ilícitas o receptoras netas de transferencias. En este artículo hemos observado las diversas semánticas de la gobernanza y hemos valorado la emergencia de este concepto en el ámbito territorial. Hemos ubicado a este concepto en torno a la necesidad de reconstruir democráticamente los lazos sociales como paso previo a la ejecución de políticas de desarrollo. La característica que hemos dado a este concepto, y que nos diferencian de las visiones conservadoras o también generalizadoras, es la construcción de una coordinación espacial y la integración de actividades productivas en un territorio específico, mediante la generación de políticas que reconozcan las formas socioculturales, la cooperación interinstitucional y la creación, apropiación y reinversión de valor de los productos susceptibles de comercializarse en un contexto de protección al medio ambiente.

La gobernanza, desde el punto de vista que la hemos abordado, constituye un elemento de integración del mercado regional y local con el mercado global, que genera sinergias territoriales, un desarrollo del sistema productivo vinculado a la valoración de intangibles que paulatinamente transitan desde el consumo homogéneo al consumo diferenciado. Estos activos intangibles son el resultado de un proceso de acumulación histórica y simbólica, en el cual los productos son considerados en su especificidad y en un contexto cultural determinado.

Para destacar nuestra aportación al término de gobernanza como coordinación económica e institucional y como disminución de los costes de transacción, recurrimos a los conceptos de tres corrientes teóricas

que pueden complementar programas de investigación sobre gobernanza y desarrollo local. La primera ha sido la teoría de la complejidad y la incertidumbre, como característica fundamental de las nuevas relaciones capitalistas y como marco de los procesos de toma de decisiones. La segunda es la teoría de los *cluster* y de los sistemas productivos locales, que consideran aglomeraciones sectoriales en las que está especializado un territorio, que se valorizan en función de su especificidad, de su valor cultural y de su patrimonio. Finalmente, opinamos que las teorías neoinstitucionalistas sobre la organización industrial y el capital social ayudan a comprender el papel de la organización social, de los intercambios, de las redes y las instituciones en los procesos de desarrollo local.

Por lo anterior se comprobó, a partir de las evidencias que presenta la literatura, que el capital social constituye un eje transversal de la construcción de acuerdos de coordinación y distribución de recursos, además de tener el potencial como engranaje entre procesos globales y procesos locales. Finalmente hemos visto las fallas de la gobernanza en América Latina y los errores de la implementación de las políticas que impiden, en gran medida, alcanzar el desarrollo al existir un objetivo de las políticas sociales centrado en la asistencia y no en la coordinación y valorización de los recursos de los pobres y sus territorios; a una muy precaria construcción de instituciones y excesivos costos de transacción como producto del aislamiento de las actividades económicas, y a la desconfianza generalizada en las instituciones como producto de una deficiente coordinación e implementación de las políticas.

Recibido el 1º de febrero del 2007

Aceptado el 10 de abril del 2007

## Bibliografía

Albuquerque, Francisco, "Local Economic Development and Decentralization in Latin America", en *CEPAL Review*, núm. 82, abril de 2004.

Angeles, Leonora, "New Issues, New Perspectives: Implications for International Development Studies", en *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 25, no. 1, 2004.

Arendt, Hannah, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1993.

Ashley, Caroline y Maxwell Simon, "Rethinking Rural Development", en *Development Policy Review*, vol. 4, 2001.

ASX Governate Council, *Principles of Good Corporate Governance and Best Practice Recommendations*, Sydney, Australian Stock Exchange, 2003.

Bartik, Timothy J., *Who Benefits From State and Local Economic Development Policies?* Kalamazoo, W.E., Upjohn Institute for Employment Research, 1991.

Becattini, Giacomo, "Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale", en *Rivista di Economia e Politica Industriale*, núm. 1, 1979.

—————, *Distretti industriali e made in Italy: le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998.

Blakely, Edward J., *Planning Local Economic Development Theory and Practice*, Thousand Oaks, Sage, 1994.

Blanco, Ismael y Ricard Gomà, "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones", en *Reforma y Democracia*, núm. 26, 2003.

Bobbio, Norberto, Incola Mateucci y Gian Franco Pasquino (coords.), *Diccionario de política A-J*, 14<sup>a</sup> ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 2005.

Boggio, Francesco y Giuseppe Dematteis, *Geografia dello sviluppo: diversità e disuguaglianze nel rapporto Nord-Sud*, Torino, UTET Libreria, 2002.

Börzel, Tanja A. "Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea", en *Stato e Mercato*, núm. 54, 1998.

- Braudel, Fernand, *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Brugué, Quim, Ricard Gomà y Joan Subirats, "To Govern Cities and Territories in the Society of the Networks", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 32, junio de 2005.
- Buckley, Lauren B. y Joan Roughgarden, "Lizard Habitat Partitioning on Islands: The Interaction of Local and Landscape Scales", en *Journal of Biogeography*, vol. 32, núm. 12, 2005.
- Burns, Thomas R. y Svein Andersen "L'Unione e la politica postparlamentare", en *Il Nuova Mulino*, vol. 3, núm. 377, 1998.
- Comeau, Yvan, *Emploi, économie sociale et développement local: les nouvelles filières*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2000.
- Conning, Jonathan y Michael Kevane, "Community-Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets: A Critical Review", en *World Development*, vol. 30, núm. 3, 2002.
- Durston, John, *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002.
- Emmett, Tony, "Beyond Community Participation? Alternative Routes to Civil Engagement and Development in South Africa", en *Development Southern Africa*, vol. 17, no. 4, 2000.
- Escobar, Arturo, *El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?* Buenos Aires, CLACSO, 2002.
- Evans, Peter B., *State-society Synergy Government and Social Capital in Development*, Berkeley, University of California at Berkeley, International and Area Studies, 1997.
- Fox, Jonathan A., "Democratic Rural Development: Leadership Accountability in Regional Peasant Organizations", en *Development & Change*, vol. 23, no. 2, 1992.
- García, Rolando, *El conocimiento en construcción: de las formulaciones de Jean Piaget a la teoría de sistemas complejos*, Barcelona, Gedisa, 2000.

González Casanova, Pablo, *Las nuevas ciencias y las humanidades de la academia a la política*, México, Barcelona, Anthropos, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2004.

Grootaert, Christiaan y Deepa Narayan, "Local Institutions, Poverty, and Household Welfare in Bolivia", en *World Bank Policy Research Working Paper*, núm. 2644, 17 de julio del 2001.

Hardin, Garrett, "The Tragedy of Commons", en *Science*, vol. 162, 13 de diciembre de 1968.

Knack, Stephen y Phillip Keefer, "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures", en *Economics and Politics*, vol. 7, no. 3, 1995.

Kohler-Koch, Beate, "Catching up with change: the transformation of governance in the European Union", en *Journal of European Public Policy*, vol. 3, núm. 3, 1996.

—————, *Interaktive Politik in Europa*, Opladen, Leske & Budrich, 1998.

Leff, Enrique, *La complejidad ambiental*, México, Siglo Veintiuno Editores, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias Sociales y Humanidades, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2000.

Majone, Giandomenico, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press, 1989.

Marin, Bernd y Renate Mayntz (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt, Campus Verlag, 1991.

Marshall, Alfred, *Industry and Trade: A Study of Industrial Technique and Business Organization, and of Their Influences on the Conditions of Various Classes and Nations*, Londres, Macmillan and Co, 1919.

—————, *Principles of Economics: An Introductory Volume*, Londres, Macmillan, 1920.

Mayntz, Renate, "National States and Global Governance", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, llevado a cabo en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.

- , “Nuevos desafíos de la teoría de *Governance*”, en *Instituciones y desarrollo*, núm.7, 2000.
- McCarney, Patricia, Mohamed Halfani y Alfredo Rodríguez, “Hacia una definición de ‘gobernanza’”, en *Proposiciones*, núm. 28, 1998.
- McFarlane, Colin, “Transnational Development Networks: Bringing Development and Postcolonial Approaches into Dialogue”, en *The Geographical Journal*, vol. 172, no. 1, 2006.
- Morata, Francisco, “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, llevado a cabo en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.
- North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.
- Ospina, Sonia, “Gobernanza y liderazgos para el cambio social”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 35, 2006.
- Ostrom, Elinor y Toh Kyeong Ahn, “A Social Science Perspective on Social Capital: Social Capital and Collective Action”, en *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Indiana, Indiana University, 2001.
- Padilla, M., T. Ben Saïd, J. Hassainya, P. Le Grusse (eds.) *Les filières et marchés du lait et dérivés Méditerranée: état des lieux, problématiques et méthodologies pour la recherche*, París, Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier, CIHEAM, 2001 (Options Méditerranéennes. Série B. Etudes et Recherches, nº 32.)
- Parrado, Salvador, Elke Löffler y Tony Bovaird, “Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm 33, 2005.
- Paxton, Pamela, “Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship”, en *American Sociological Review*, vol. 67, núm. 2, 2002.
- Pierre, Jon y Guy B. Peters, *Governance, Politics and the State*, Nueva York, Macmillan, 2000.
- Porto Gonçalves, Carlos Walter, *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2001.

Prigogine, Ilya, *El fin de las certidumbres*, Madrid, Taurus, 1997.

Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Nanetti, *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

Pyke, Frank *et al.* (comps.), *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

Raffestin, Claude, *Por uma geografia do poder*, São Paulo, Ática, 1993.

Rhodes, Rod A. W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, 2000 (Public Policy and Management Series).

Rothstein, Bo, "Trust, Social Dilemmas and Collective Memories", en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 12, núm. 4, 2000.

Schafft, Kai, "Grassroots Development and the Reconfiguration of Local Political Institutions: Local Minority Self-Governance as a Political and Economic Resource Hungary's Roma Population", ponencia presentada ante la Conferencia de Graduados sobre Relaciones Internacionales, llevada a cabo en 1998 en la Universidad George Washington, Washington, D.C.

Schmitz, Hubert, "Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster", en *World Development* núm. 23, 1995.

Sen, Amartya K., *La desigualdad económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Shleifer, Andrei y Robert W. Vishny, "A Survey of Corporate Governance", en *National Bureau of Economic Research*, Working Paper núm. W5554, abril de 1996.

Sotolongo Codina, Pedro L., *La revolución contemporánea del saber y la complejidad social hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2006.

Vagaggini, Vincenzo y Giuseppe Dematteis, *I metodi analitici della geografia*, Florencia, La Nuova Italia, 1976.

Vázquez Barquero, Antonio, *Endogenous Development: Networking, Innovation, Institutions, and Cities*, Londres y Nueva York, Routledge, 2002.

Wallerstein, Immanuel, *Las incertidumbres del saber*, Barcelona, Gedisa, 2005.

Williamson, Oliver E., *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, Londres, Collier Macmillan Publishers, 1987.

—————, “Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations”, en *Journal of Law and Economics*, vol. 22, núm. 2, octubre de 1979.

—————, *The Mechanism of Governance*, Nueva York, Oxford University Press, 1996.

Woolcock, Michael y Deepa Narayan, “Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy”, en *World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 2, 2000.