

Territorio y desarrollo: bases conceptuales para la gobernanza local*

Luis Nelson Beltrán Mora**

Juan Pablo Bohórquez Montoya***

Luis Ernesto Pardo Rodríguez****

Luis Fernando Ramírez Hernández*****

Jaime Alberto Rendón Acevedo*****

Néstor Juan Sanabria Landazábal*****

9

RESUMEN

Los territorios son una construcción humana, aparecen en la medida en que las personas los habitan, es decir, se dan a partir de la existencia de las sociedades, cuando estas transforman las geografías en sus hábitats. Así, los actores públicos y privados tienen posibilidades de organizar sus comunicaciones, interacciones y conflictos en la pretensión de resolver sus necesidades y deseos. A ello concurren con conceptos generales de las ciencias sociales, la gobernabilidad y gobernanza como escenario de las decisiones públicas, la productividad y competitividad como variables fundamentales del accionar privado y las acciones públicas deliberadas, las cuales generalmente se convierten en políticas para el desarrollo, consensos de los agentes y agencias públicas y privadas en procura de un objetivo común. Sobre esta base, con este documento se busca formular un espacio académico que pretende aportar al desarrollo humano integral y sustentable, en una perspectiva que asume el cambio social, el respeto por los frágiles equilibrios ecosistémicos y la base de sustentabilidad de los procesos

* Este documento recoge las discusiones planteadas en el último año en el Seminario de Docentes sobre Desarrollo Regional y Escuela de Gobierno Local (EGL), de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle. El Seminario tiene como propósito diseñar y fundamentar una Escuela de Gobierno Local, programa estratégico y transversal de la Universidad de La Salle. El 30 de mayo de 2011 se realizó un taller donde participaron los profesores de la Facultad, espacio donde se discutió el documento y se hicieron importantes contribuciones. Queremos agradecer todos los aportes recibidos y el espíritu académico que, sin lugar a dudas, contribuye a la consolidación del pensamiento sobre el desarrollo que desde la Universidad se quiere promulgar.

Fecha de recepción: marzo 19 de 2011 • Fecha de aprobación: agosto 29 de 2011

económicos y sociales desde la perspectiva del gobierno y las responsabilidades sociales de empresas y ciudadanos.

Palabras clave: territorio, desarrollo, gobernanza, localidad, desarrollo endógeno.

10

Territory and Development: Conceptual Basis for Local Governance

ABSTRACT

Territories are a human construction, which appears as people inhabit them. In other words, they are generated by the existence of societies, when they transform geographies into their own habitats. Thus, both public and private actors have a chance to organize their communications, interactions and conflicts with the purpose of fulfilling their own needs and desires. As such, they concur with general concepts of social science and governance as a scenario for making public decisions, as well as for productivity and competitiveness as fundamental variables of private actions and deliberate public actions, which usually develop into development policies, consensus by agents, as well as public and

** Doctor en Integración y Desarrollo Económico, Universidad Autónoma de Madrid, y candidato a Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid (España). Integrante del grupo de investigación en Desarrollo Humano. Correo electrónico: lbeltran@unisalle.edu.co

*** Candidato a Doctor en Ciencia Política, Université Laval (Canadá). Integrante del grupo de investigación en Derechos Humanos, Democracia y Cultura. Correo electrónico: jubohorquez@unisalle.edu.co

**** Magíster en Educación. Integrante del grupo de investigación en Bibliotecas, Información y Sociedad. Correo electrónico: lpardo@unisalle.edu.co

***** Magíster en Gestión Pública Aplicada, Tecnológico de Monterrey (México). Integrante del grupo de investigación en Economía Laboral. Correo electrónico: lramirez@lasalle.edu.co

***** Doctor en Economía Internacional y Desarrollo, Universidad Complutense de Madrid (España). Integrante del grupo interdisciplinario de investigación en Desarrollo, Estructuras Económicas, Políticas Públicas y Gestión. Director Centro de Estudios en Desarrollo y Territorio. Correo electrónico: jrendon@unisalle.edu.co

***** Doctor en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México (México). Integrante del grupo de investigación en Desarrollo Humano. Correo electrónico: nsanabria@unisalle.edu.co

private agencies in pursuit of a common goal. On this basis, this paper seeks to formulate an academic space that intends to contribute to an integrated and sustainable human development in a perspective that assumes social change, respect for the fragile ecosystem balance, and the basis of sustainability of social and economic processes from the perspective of the government and the social responsibilities of companies and citizens.

11

Keywords: Territory Development, Governance, Location, Endogenous Development.

Introducción

Las políticas de ajuste estructural han permitido mejorar los indicadores macroeconómicos agregados, pero no se ha conseguido crear las condiciones de desarrollo continuado y sostenible, ni asegurar el empleo. Por ello parecería razonable poner mayor atención a las iniciativas de desarrollo local como formas de ajuste flexible desde el territorio, que acompañasen los citados programas de ajuste macroeconómico, a fin de asegurar la innovación tecnológica y organizativa en el tejido empresarial mayoritario en nuestros países, lo cual también involucra una redefinición profunda de los papeles y responsabilidades de la gestión pública.

Francisco Albuquerque

Las ciencias sociales trabajan en la explicación del desarrollo con la intencionalidad de cerrar la brecha entre producción de riqueza, bienes materiales y el logro del cambio social, reflejado en el mejoramiento de la calidad de vida, la construcción de un medio ambiente sano y condiciones humanas aceptables para la población, entre otros asuntos. Así, es posible apreciar cómo se ha avanzado en muchas sociedades de mayor o de menor desarrollo relativo, construyendo posibilidades para una evolución de la pobreza y, en general, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

La Universidad de La Salle (ULS) ha definido como línea de investigación estratégica y política transversal para todos sus programas académicos y, en general, para todo su accionar, es decir, para sus funciones sustanciales, el propender por un desarrollo humano integral y sustentable (DHIS), entendido como un derecho de las comunidades para garantizarse mejores condiciones de existencia tanto

materiales como espirituales, y sin que por ello se ponga en peligro la continuidad de la reproducción de los sistemas soporte de la vida en el planeta.

12 También, la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, siguiendo la línea de investigación de la ULS, ha venido desarrollando acciones para aportar en esa dirección. Una de estas, el Seminario de Docentes implementado a mediados del 2010, conducente a establecer una Escuela de Gobierno Local a partir de una visión propia de las sociedades y sus construcciones territoriales. Se espera que en desarrollo de esta propuesta se adelanten investigaciones, asesorías y programas de extensión en relación con las políticas para el desarrollo social y sus instrumentos, a partir de las territorialidades construidas por el ejercicio vital de los residentes en las geografías de Colombia. Así, la Facultad, a partir de los enunciados del DHIS, busca aportar soluciones a la problemática social, considerando la territorialidad, la gobernabilidad y la gobernanza, sobre la base de transformaciones del orden cultural. En este sentido, el desarrollo de los entes territoriales dependerá de la construcción institucional y sus implicaciones en la formación de ciudadanos y empresas productivas para la participación desde lo local, junto con otras localidades, en el concierto de la globalización.

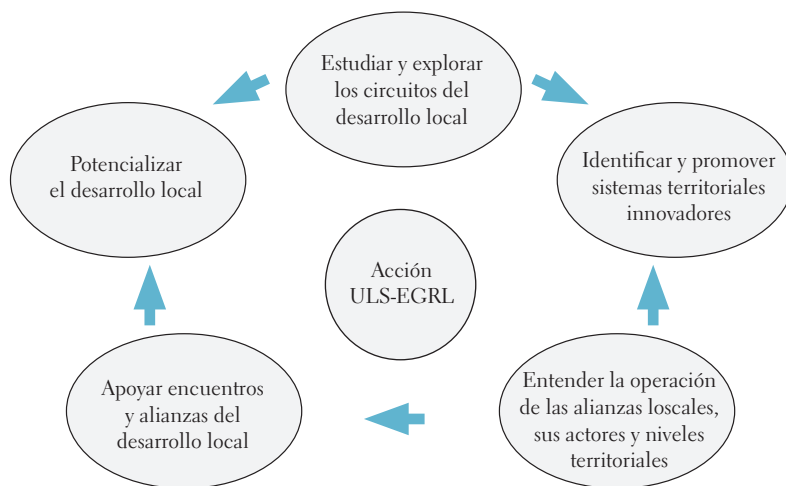
Este documento se constituye en un soporte teórico y conceptual para la construcción de conocimiento desde la ULS, como aporte a los derroteros de la línea que deberá guiar el pensamiento de la Escuela de Gobierno y su labor investigativa en cuanto a territorialidad y desarrollo regional.

En el segundo apartado se muestra el trabajo que desde la Universidad se viene realizando en torno al DHIS. A continuación se presenta la evolución de algunas teorías del desarrollo económico, se hace un balance de las corrientes de pensamiento económico y producción de riqueza y se confronta con las corrientes de pensamiento que promulgan factores como la calidad de vida y el medio ambiente, con el fin de promover el crecimiento material y espiritual de las sociedades. Posteriormente, se revisan algunas versiones del desarrollo regional y del problema del cambio y la evolución social, teniendo en cuenta los conceptos de *territorio* y *geografía económica*, a partir de la base productiva social y la concertación entre los actores público y privado. También se ponen de manifiesto los lineamientos de la política pública y sus nuevos paradigmas para el desarrollo regional y local. Por último, el documento termina con una reflexión sobre el territorio y la Escuela de Gobierno Local.

La Universidad y la construcción de sociedad

Pensar el desarrollo local desde la academia “implica la recomposición del sistema universitario para contribuir a la generación de utopías, la crítica epistemológica de las verdades desde las cuales se justifican las políticas de dominio, el desarrollo de estrategias de investigación y formación que contribuyan a la constitución de actores sociales y políticos democráticos” (Aldana, 2002). En este sentido, en la Universidad de La Salle, el desarrollo,¹ a partir de lo formulado en el Proyecto Educativo Universitario Lasallista (PEUL), debe ser pensado en términos del desarrollo territorial, e implica tener una propuesta sobre el carácter endógeno de los espacios locales y regionales, en su relación con las dinámicas propias de lo global. Así, las dimensiones y alcances de la investigación universitaria en estos temas deben ubicarse en la capacidad de gestar y contribuir a transformar la sociedad, a partir, fundamentalmente, de los procesos de las políticas públicas y de la participación de las comunidades en estos, haciéndolos incluyentes y democráticos en los escenarios globales y locales.

Figura 1. Caminos de acción en la Universidad de La Salle-Escuela de Gobierno Regional y Local



Fuente: elaboración propia.

¹ Más adelante se precisarán las características definitorias del desarrollo, temporalmente se presenta de manera general, aunque como se mencionó, el planteamiento se hace sobre el DHIS.

"La acción de la Universidad debe llevar a identificar y promover sistemas territoriales innovadores, comprender y potencializar la ingeniería local de los procesos de desarrollo, estudiar y explorar los circuitos virtuosos del desarrollo local, propiciar encuentros y alianzas de desarrollo local, entender cómo operan las alianzas locales y cuáles son sus actores y niveles territoriales, para así llegar a propuestas concretas de mejoramiento de las condiciones de vida, de profundización de la democracia y de generación de alternativas de sustentabilidad".

Esta participación debe abarcar mecanismos para que la academia se involucre con diferentes actores públicos y privados, así como con las organizaciones sociales, de forma que se concrete en pactos y redes territoriales de desarrollo. La tarea, entonces, debe pasar del diagnóstico y el estudio a la articulación proactiva con los agentes sociales locales, con el fin de generar capacidades y competencias entre los diferentes niveles de gobierno, sociedad civil y empresas en el territorio. En el sentido del mandato misional de la Universidad, se debe contribuir a proveer mecanismos para la inclusión en el proceso de los actores tradicionalmente excluidos, que fortalezcan la institucionalidad local y promuevan la gobernabilidad y gobernanza.² Para ello, las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales deben ser incluyentes, respetando y promoviendo las culturas y la responsabilidad social y ambiental.

En conclusión, tal y como se muestra en la figura 1, la acción de la Universidad debe llevar a identificar y promover sistemas territoriales innovadores, comprender y potencializar la ingeniería local de los procesos de desarrollo, estudiar y explorar los circuitos virtuosos del desarrollo local, propiciar encuentros y alianzas de desarrollo local, entender cómo operan las alianzas locales y cuáles son sus actores y niveles territoriales, para así llegar a propuestas concretas de mejoramiento de las condiciones de vida, de profundización de la democracia y de generación de alternativas de sustentabilidad.

Es en esta línea de acción que la Universidad ha definido al DHIS como eje transversal a todos

2 Conceptos que se trabajarán con profundidad más adelante.

sus programas académicos y, en general, a todo su accionar, asumido como una opción de derechos de las comunidades para garantizarse mejores condiciones de existencia, tanto materiales como espirituales, sin que por ello se pongan en peligro los frágiles equilibrios ecosistémicos en el planeta.³

Así, desde el PEUL y como un horizonte de sentido, se entiende que el

15

[...] desarrollo humano integral y sustentable implica que el respeto y defensa de la dignidad de la persona es el centro de los procesos de desarrollo social, científico y cultural tanto para las presentes como para las futuras generaciones. Como referente, que debemos preservar y reforzar, entendemos que nuestra misión se articula en torno al desarrollo con las siguientes características: socialmente participativo, culturalmente apropiado, técnicamente limpio, ecológicamente compatible, económicamente viable y sostenible, políticamente impactante, y éticamente responsable y pertinente (PEUL, 2007: 11).

A lo que se ha agregado la característica de ser espiritualmente significativo en atención a la integralidad del desarrollo (tabla 1).⁴

3 En la ULS se han venido produciendo en los últimos años una serie de materiales importantes sobre el DHIS que se constituyen en el avance de la contextualización que se ha logrado. En López et ál., frente al desarrollo se dice que: “[...] en la construcción del nuevo paradigma, aquel que permita integrar los procesos naturales y humanos, reconociéndolos diversos, complementarios y caóticos, no es menester que confluyan solo elementos de complejidad, sistémicos, dialécticos, transdisciplinarios, de interdependencias y de economía global de los seres vivos, también se trata de que estos elementos estén soportados en una ética del bienestar, de la responsabilidad con la naturaleza y con el desarrollo de la especie humana. Se trata de integrar más no de sumar, de entender lo sistémico del accionar humano y de la dinámica de la naturaleza para posibilitar su ecoevolución de compromiso con el porvenir. Es la construcción filosófica de una ética sostenible que instaure nuevos principios de relación sistémica y coevolutiva [...]. Un nuevo pensamiento y accionar donde la interacción coevolutiva entre las ciencias y la sociedad posibiliten el deseado desarrollo de la humanidad. Concepto que, para que sea cierto, debe ser humano y en armonía con el planeta y con las generaciones del futuro. Es decir, no es posible entender el desarrollo si este no es humano, si no se refiere al mejor estar de la humanidad en la sociedad. Y es imposible hablar de desarrollo humano sin que tenga una connotación con la responsabilidad frente al equilibrio ecológico del planeta” (2006: 80).

4 En el DHIS se habla de lo *culturalmente apropiado*, el término, se propone, debería ser *culturalmente diverso* porque el desarrollo local se soporta en la multiculturalidad, el reconocimiento de diferentes concepciones desde la subjetividad e intersubjetividad.

Tabla 1. El DHIS visto desde la Universidad de La Salle

16

<p>En los últimos años, el concepto de DHIS ha presentado una evolución que da cuenta de cómo la Universidad comprende el país y se compromete con su transformación. La ULS ha realizado una construcción conceptual colectiva, según la cual, el DHIS se concibe como un derecho económico, social y político de la humanidad, el derecho de los pueblos, de las comunidades a propender por un desarrollo autónomo, protegiendo las culturas, la naturaleza y el mejoramiento de la calidad de vida, defendiendo lo local y proyectándose hacia y desde lo global. El DHIS se promueve, entonces, como una cultura institucional y un compromiso con el mejor estar de los seres humanos y del planeta.</p>
<p>Este concepto implica que el respeto y defensa de la dignidad de la persona, y en general de las comunidades asentadas en territorios concretos, es el centro de los procesos de desarrollo social, económico, científico y cultural, tanto para las presentes como para las futuras generaciones. Todo esto se entiende articulado con las siguientes características:</p>
<p>a. <i>Socialmente participativo.</i> Para que el DHIS adquiera plena validez exige que las comunidades sean las artífices de su propio desarrollo; en este sentido, lo local adquiere una importante dinámica. Un proyecto es socialmente viable cuando surge en la comunidad, es organizado y dirigido por esta.</p>
<p>b. <i>Culturalmente apropiado.</i> El desarrollo debe partir del respeto por la diversidad cultural, en el entendimiento de la diferencia como principio inviolable de la vida. De esta forma, las políticas, programas, planes y proyectos deben hacerse desde la comprensión y el respeto por la cultura y la idiosincrasia de las distintas comunidades.</p>
<p>c. <i>Técnicamente limpio.</i> Un proyecto es técnicamente limpio cuando logra establecer un balance entre la energía utilizada y los desperdicios y residuos producidos, fomentando el menor impacto posible sobre los ecosistemas. Un proyecto de desarrollo humano sustentable es técnicamente viable cuando aplica tecnologías limpias y una ciencia generativa.</p>
<p>d. <i>Ecológicamente compatible.</i> Un proyecto es ecológicamente compatible cuando aplica el principio de resiliencia, es decir, atiende a las capacidades de los ecosistemas, sin alterarlos (adaptación). Un proyecto de desarrollo humano sustentable ecológico existe cuando es generado bajo una concepción de <i>filosofía ambiental</i> en el sentido de Augusto Ángel Maya (2005) o de <i>ecología profunda</i> de Capra (2002).</p>
<p>e. <i>Económicamente viable y sostenible.</i> Será necesario encontrar formas alternativas a la simple rentabilidad económica de los recursos y a su utilización desprovista de responsabilidades con los ecosistemas, sin que ello signifique destruir la riqueza existente en las sociedades. Es importante señalar que un proyecto que es rentable para un particular no siempre es rentable para la comunidad y viceversa.</p>
<p>f. <i>Políticamente impactante.</i> Si se cumplen todas las anteriores condiciones, tendremos proyectos de DHIS que son políticamente impactantes, dentro de una concepción de sostenibilidad integral. Teniendo en cuenta que este concepto supone la integración efectiva y dinámica de los componentes ambientales, económicos, sociales, ciudadanos y de las políticas de sostenibilidad o lo que se llama la <i>sostenibilidad ciudadana y democrática</i>, basada en la participación social sustantiva, donde el rol de la sociedad civil puede ser clave y decisivo.</p>
<p>g. <i>Éticamente pertinente.</i> La visión lasallista del mundo y su opción preferencial por los pobres y el desarrollo hace necesario recalcar sobre una posición ética que privilegie el respeto y la coevolución de las ciencias, la naturaleza y los ecosistemas, desde la cual se privilegien políticas y acciones que conduzcan a mejorar las condiciones de existencia de los seres humanos y del planeta.</p>

- h. *Espiritualmente significativo*. Entendido en función de la conciencia humana interactuando con el Yo supremo, o en el sentido de Leonardo Boff (2002), la noosfera, la esfera del espíritu, como la trama de las relaciones de los cerebros humanos y el reconocimiento de un ser supremo creador, presente en todo y todo presente en él.

Fuente: elaboración propia basada en documentos de la ULS y, fundamentalmente, en López et ál. (2006: 83-84) y Rendón y Bohórquez (2009: 118).

17

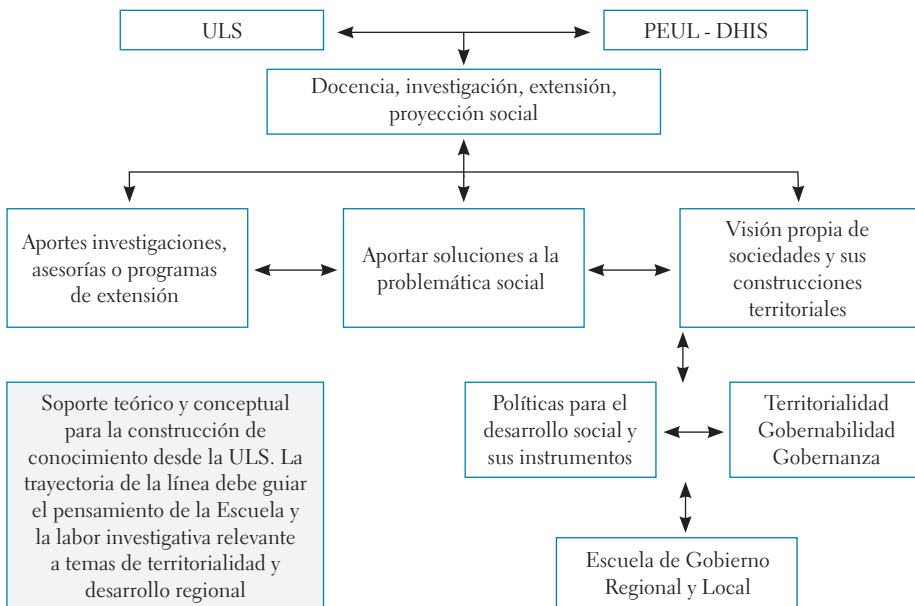
De igual manera, la ULS ha venido trabajando en la estructuración de una política de proyección social fundamentada en el DHIS y en la responsabilidad social universitaria como referente ético ante el accionar y el compromiso frente a la construcción de la nación. En efecto, desde la misión y visión de la ULS se expone:

Nuestra misión es la educación integral y la generación de conocimiento que aporte a la transformación social y productiva del país. Así, participamos activamente en la construcción de una sociedad justa y en paz mediante la formación de profesionales que por su conocimiento, sus valores, su capacidad de trabajo colegiado, su sensibilidad social y su sentido de pertenencia al país inmerso en un mundo globalizado, contribuyan a la búsqueda de la equidad, la defensa de la vida, la construcción de la nacionalidad y el compromiso con el desarrollo humano integral y sustentable (PEUL, 2007: 9).

Con estos referentes conceptuales y de política institucional, la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales hace su aporte a la construcción del país, a partir de la propuesta de Escuela de Gobierno Local (EGL), dentro de los lineamientos generales establecidos en los párrafos anteriores y a partir del sueño de una sociedad de oportunidades en la cual la justicia y la equidad sean posibles.

Los propósitos corresponden a contribuir al entendimiento y proyección de las políticas públicas, como resultado de la concertación y la necesidad del desarrollo local colombiano. Con la EGL se quieren posicionar estos propósitos en trabajos de investigación, desarrollo e innovación, que promuevan, entre otros, los modelos de desarrollo productivo, la planeación y el presupuesto participativo, el mejoramiento de la calidad de vida de las ciudades, teniendo siempre presente las alianzas y el trabajo mancomunado con los diferentes actores sociales y hacedores de política pública: nacional, regional y local en los procesos de globalización, descentralización y crecimiento endógeno que enfrentan actualmente los departamentos y los municipios de Colombia (Figura 2).

Figura 2. La concepción del desarrollo en la ULS



18

Fuente: elaboración propia.

Evolución de las teorías explicativas del desarrollo

Los caminos asumidos por las ciencias

Es tarea difícil, por no decir más, intentar una síntesis de la evolución de las teorías del desarrollo, sin embargo, es necesario plantear algunos elementos de análisis que tienen más el propósito de ilustrar el debate que de ser categóricos en los planteamientos. En una versión simplificada, se puede afirmar que existen diversas interpretaciones sobre cómo se entiende el desarrollo en el mundo académico.

Un primer planteamiento puede considerarse a partir de concepciones ortodoxas; estas se pueden presentar desde dos ejes para su construcción: el derivado del fundamentalismo del capital y el del fundamentalismo del trabajo. El primero se puede asimilar a las posturas de los modelos de crecimiento y su confianza en que, en la medida en que se captan rentas por agentes y agencias, necesariamente se debe demandar más trabajo y, por tanto, solucionar los problemas de ingresos en todos los niveles de la sociedad. Es decir, se prioriza la construcción de riqueza y la competitividad; la distribución de esta es adjetiva en estos modelos. El segun-

do eje es aquel que confía en que la distribución soluciona las circunstancias de pobreza e inequidad de la sociedad. Contrario a la anterior, este eje propugna por una gran intervención del Estado como garante del equilibrio que permita resolver los problemas de equidad y justicia. Entre estos dos fundamentalismos existe una gama diversa de posiciones que contribuyen desde diferentes ópticas y enfoques a la comprensión del desarrollo.

19

Una segunda gran versión de las teorías del desarrollo corresponde a las formulaciones de la teoría de la complejidad que parte de reconocer, entre otros asuntos, que la certeza en la capacidad de modificar la realidad en el corto plazo no va más allá de la ficción académica y, aunque se registra la importancia de los modelos, se toman solo como referencias probables. En esta perspectiva se puede asumir la economía evolutiva⁵ y sus implicaciones en torno al cambio social y el papel de la innovación. De estas posiciones se puede decir que el problema de la justicia y la equidad se asume como resultado evolutivo y, por tanto, no tiene las consideraciones morales, soportadas en el supuesto del comportamiento, que tiene la versión ortodoxa. Sin embargo, no es distante de una ética fundamentada en la búsqueda de la conservación de la vida como sistema y la perpetuación de la especie a través de acciones en las cuales se resuelvan los grandes problemas provocados por la evolución del modelo de desarrollo. Esta se considera como una perspectiva heterodoxa.

Sin embargo, aun cuando los fundamentos de la heterodoxia no requieren equilibrios, ni de la misma cantidad de supuestos simplificadores (propios de la teoría neoclásica), y su intención explicativa se centra en los procesos, a diferencia de la ortodoxia y su búsqueda de resultados, estos planteamientos han sido consecuencia de la existencia de interpretaciones de orden económico, político y social, articuladas desde el sistema de la ciencia, en razón de su capacidad y dinámica para generar cambios, incluso frente a circunstancias compartimentadas de cada ciencia, sin que necesariamente se potencien explicaciones holísticas y de alcance multidimensional.

Pero en la realidad, los agentes y agencias del desarrollo, como afirman las corrientes evolutivas de la economía, no se pueden tipificar sin incurrir en versiones ideologizadas, verbigracia que ellos son egoístas y maximizadores a partir de datos contruidos de una realidad sesgada. En últimas, se ha buscado trabajar solo a partir de la idea de *desarrollo* propia del mundo occidental.

5 Y, de igual manera, los desarrollos de la economía experimental, la economía del comportamiento y la moderna economía institucional.

Es en estos escenarios donde se pueden debatir las teorías del desarrollo, desde la pretensión y exquisitez de la predicción neoclásica, o la desagregación de las instituciones como colección de reglas, hábitos y rutinas, hasta la búsqueda de generación de mecanismos para la explicación no solo de comportamientos, basados en las capacidades humanas, de procesos de información, sino de formulación de los frágiles equilibrios termodinámicos del sistema-vida, y la responsabilidad ética de cada uno de los habitantes del planeta para con su especie y las demás que componen la naturaleza.

Una de las definiciones de *desarrollo*, centrada en lo económico, es la que habla de la capacidad de países o regiones para generar riqueza y promover la prosperidad y el bienestar económico y social de los ciudadanos, entendido como calidad de vida, conservación del medio ambiente y el propio desarrollo humano. Como lo señala Amín (1990), el desarrollo depende de factores económicos, políticos, sociales y culturales integrados que deben desplegarse de manera concertada por los sectores privado y público. También se atiende al estudio del desarrollo en el sentido de que mediante la política pública se puede propender por modelos que le apunten al crecimiento continuo y sostenido con el proceso de desarrollo humano. La política pública, desde una visión institucionalista, supone ajustes legales e institucionales que son hechos para incentivar el fomento de innovaciones e inversiones con el propósito de crear un eficiente sistema de producción y un sistema de distribución de los bienes y servicios con equidad para sus ciudadanos.⁶

El diagnóstico del desarrollo económico parte de observar el deterioro de los indicadores de bienestar y del aumento de la pobreza. Según el PNUD (2009), se estima que producto de la crisis económica y del incremento de los precios de los productos básicos, se aumentó la pobreza y el hambre en el mundo; el número de pobres en el planeta que vive con menos de 1,25 dólares es de alrededor de 1.500 millones de personas, en tanto que las personas que sufren de hambre se aproximan a 17% del total de la población del planeta.

Es de destacar que después de la Segunda Guerra Mundial, los temas del crecimiento, especialmente, pero también del desarrollo, se constituyeron en los

6 La política pública es entendida como “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2007: 10).

puntales de la discusión académica y política. Cabe mencionar las corrientes que podrían ser llamadas *revolucionarias* como la cepalina o desarrollista, inspiradas en el pensamiento marxista y en la escuela keynesiana, e incluso las corrientes que se podrían llamar de *economía clásica* o *neoclásica*, de “economía tradicional” (inspiradas en la economía del bienestar). Para la primera corriente, en los contextos de subdesarrollo de las economías de África, América Latina, Asia y Europa Oriental, la evolución de la pobreza estaba atada a fenómenos de dependencia estructural, a los bajos crecimientos de la producción y, especialmente, a la falta de tecnología en los países para generar procesos productivos de mayor valor agregado. Los teóricos cepalinos, como el profesor Prebisch (1981), señalaban que la pobreza, el atraso y la dependencia estructural en los países de América Latina eran producto de las contradicciones del libre comercio que condenaba a los países pequeños a ser productores y exportadores de bienes primarios, en tanto que los desarrollados lo eran de manufacturas, es decir, se generaban en el proceso deterioros constantes de los términos de intercambio, producto de una división internacional del trabajo que no posibilitaba procesos de distribución de la riqueza como lo suponía la teoría tradicional.⁷

Así, fue muy difícil que la economía tradicional reconciliara el modelo de crecimiento débil con el desarrollo social. No obstante los resultados y la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados, las propuestas políticas de los pequeños que eran, entre otras, acceso a mercados con preferencias y el proteccionismo para la producción de ciertos productos, generalmente no se aceptaron por los países industrializados, tampoco hacían parte de las agendas dominantes de los organismos multilaterales. Solo basta mirar las preferencias que pedían los países subdesarrollados en los acuerdos multilaterales como el GATT-OMC, donde los países más avanzados terminaron por imponer las políticas del libre comercio. Lo anterior dio origen en la década del ochenta a una nueva aproximación de los modelos de crecimiento y desarrollo económico; en este sentido, el referente fue el mal llamado *Consenso de Washington*, donde se establecieron, desde los organismos multilaterales, las directrices de la política pública por seguir para intentar conducir por el sendero del desarrollo económico a los países pobres de América Latina.

7 Los marxistas, que se ubicaron en la escuela de la dependencia, atribuían la diferencia de desarrollo entre países, incluso a fenómenos como el racismo o el etnocentrismo, anteponiendo políticas antiimperialistas para el desarrollo de los países pequeños.

Es claro que en el decenio de los noventa, el fenómeno de la globalización y la oportunidad de hacer del sector externo el modelo de crecimiento interno permitieron a los teóricos del desarrollo generar nuevas ideas que brindaron su contribución a las políticas públicas, pretendiendo conciliar el crecimiento con el desarrollo social. No se puede olvidar que la estrategia de producción con base en las ventajas competitivas que involucra el capital social a la producción va a ser la máxima para impulsar el crecimiento con desarrollo humano. Al finalizar el siglo XX, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) proclamó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como derecho para superar las brechas entre crecimiento y desarrollo social. Todo esto ha sido precedido por cumbres, foros, hitos sobre el desarrollo donde se ha buscado hacer interactuar la cooperación y la sustentabilidad con las urgencias en la solución del hambre y las necesidades humanas.

En este rápido recorrido ha sido interesante el análisis tanto de los factores externos como de las dinámicas internas que procuran un mayor crecimiento y desarrollo. El desarrollo endógeno ha sido trabajado como estrategia de crecimiento en el sector externo. Sin pretender ser categóricos, de nuevo, se puede decir que los modelos económicos han mostrado que el desarrollo del comercio internacional no solo puede traer aparejado el crecimiento local, sino que puede virtuosamente generar desarrollo humano.

Desde siglos atrás, Adam Smith (1982 [1776]) y David Ricardo (1985 [1817]) defendieron el libre comercio: reducir los aranceles y acceder a mercados significaba la creación de empleos a través de la generación de ingreso, la especialización del trabajo y la nivelación de los salarios entre países ricos y pobres. Nurkse (1961) encontró en sus estudios evidencias positivas entre comercio y crecimiento económico; este autor atribuyó el mejoramiento del PIB per cápita de las regiones del norte de Estados Unidos, Australia y Argentina entre 1940 y 1950, a la participación que tenían estas regiones en el comercio internacional. En Krugman y Obstfeld (1995) y Porter (2006), el libre comercio internacional jalonado unas veces por ventajas comparativas y otras por competitivas, ayuda a la generación de riqueza con bienestar social. Las exportaciones tienen efectos multiplicadores en el empleo, en tanto que las importaciones ayudan a la estrategia de innovación y cambio tecnológico. Sin embargo, desde los llamados *países industrializados*, se ha demostrado cómo la presencia del Estado debe cimentarse para hacer posible la distribución de la riqueza, para que las ganancias del comercio puedan redundar en el beneficio individual y colectivo.

En este sentido, con la nueva ola de globalización en la década de los noventa y el crecimiento del comercio mundial de bienes, los países han tratado de

diseñar políticas públicas, incorporando elementos del desarrollo humano, para dirigir parte de su producción al comercio exterior. De este modo, el modelo de transformación de ventajas comparativas en competitivas, como lo señala Porter (2006), es una oportunidad para participar con éxito del comercio mundial. La estrategia competitiva da así las primeras pautas para los conceptos de *desarrollo local y regional*, al trasladar el tema de la brecha entre crecimiento y desarrollo humano al ámbito territorial. Por su parte, el enfoque competitivo reclama para las naciones y regiones estrategias en las disciplinas económicas del crecimiento como la macroeconomía y la microeconomía, así como en las nuevas líneas del desarrollo humano en los ámbitos meta y mesoeconómico. En efecto, para la promoción de cadenas productivas con acuerdos de productividad y competitividad, entre otros, se requiere de políticas públicas metaeconómicas como los factores socioculturales, la escala de valores, patrones de organización, y en el nivel mesoeconómico, la política educativa, ambiental y regional, entre otros. La meta y mesoeconomía hablan del capital social como objetivo del desarrollo, al punto de que las instituciones, el grado de confianza social y en el Gobierno, como la libertad para el desarrollo de iniciativas empresariales y sociales, entre otros asuntos, son factores incidentales del crecimiento. Entre los trabajos pioneros en este sentido, se destacan Klaus Esser y el premio nobel Douglas North.⁸

Finalmente, se ha demostrado que el capital humano (sobre todo a través de la educación) tiene, en general, una importante influencia positiva en el crecimiento de la producción por habitante, de acuerdo con las contribuciones de diversos autores que se analizan en el documento de Neira y Guisán (2002). Como conclusión, se puede señalar que los determinantes del desarrollo económico están asociados con el crecimiento, pero también con desarrollos institucionales, la generación de capacidades humanas, el acceso a los medios de vida para garantizar condiciones materiales dignas. Las teorías del desarrollo actuales pretenden identificar las condiciones socioeconómicas y las estructuras económicas necesarias para hallar una senda de desarrollo humano y crecimiento económico sostenido (productivo o no).

De otro lado, la teoría del crecimiento económico, como gestora de la creación de riqueza, ya venía trabajando desde los años setenta modelos de crecimiento

8 Asimismo, desde posiciones estructuralistas, en América Latina se han emprendido procesos de planificación local y sectorial con base en el concepto de *competitividad sistémica*, trabajado por Esser et ál. (2006), y retomado por autores como Albuquerque (1999) o Vásquez Barquero (2008) y en general por la Cepal.

que incorporaban los elementos del desarrollo social y humano para cerrar la brecha entre crecimiento y bienestar. A comienzos de 1991, Romer y Lucas introdujeron la teoría del crecimiento endógeno que trataba de interiorizar los factores que determinaban el crecimiento en las sociedades modernas. Paul Romer (1991) se concentró en la retroalimentación que produce el “conocimiento”, y Robert Lucas (2005) en los efectos multiplicadores que producen los incrementos del capital humano; los autores explican que el crecimiento del ingreso o del producto dependerán del capital humano (educación) y del cambio tecnológico (innovación). En otras palabras, en estos nuevos modelos, el crecimiento del producto de una nación dependería del uso de los factores productivos, de su combinación y, especialmente, de los adelantos tecnológicos y de educación y salud con los cuales se dotaran a esos factores productivos (calidad de vida) para mejorar su productividad.

Así, una población con mayor salud, educación y una mejor tecnología, es decir, una tecnología más eficiente y con mayor nivel de productividad, puede generar con los mismos recursos de partida, una mayor cantidad de bienes materiales.⁹ Los autores desarrollaron modelos para endogenizar el cambio tecnológico y se diferenciaron del modelo neoclásico, porque no reproducían la idea en torno a que la disminución de costos es la variable para explicar el crecimiento.¹⁰ Romer¹¹ (1991) eliminó la tendencia de los rendimientos decrecientes del capital, utilizando el supuesto de que el conocimiento era obtenido como un subproducto de la inversión en capital físico.

9 Otros factores que pueden generar crecimiento son el clima, Jevons aseguraba en el siglo XIX que las fluctuaciones económicas se relacionaban con las manchas solares. Hoy hay quienes destacan que los países fríos como Suecia tienen mayor éxito económico que países calurosos como Nigeria. En etapas primitivas de la historia de la humanidad, el desarrollo económico y cultural se concentraba en los lugares calurosos de la Tierra, como Egipto. Hoy, no obstante, los Estados fríos del Norte tienen índices de PIB per cápita mayores que los de Estados calurosos del trópico. Este aspecto de la economía (geografía económica) —y su influencia en las migraciones humanas y las estructuras políticas— fue estudiado en profundidad por Ellsworth Huntington, catedrático de Economía en la Universidad de Yale, a principios del siglo XX.

10 Los modelos neoclásicos de crecimiento endógeno suponen que el motor de crecimiento de largo plazo está dentro del propio modelo y no depende de variables exógenas —como en la versión original de Solow—, siendo la tasa de crecimiento del *stock* de capital per cápita en el estado estacionario positiva, con una tasa de crecimiento sin rendimientos decrecientes a escala en el largo plazo (Argandoña, 1997).

11 Paul Romer (1991) plantea que el capital humano es el *imput* clave del sector de investigación, que genera nuevos productos e ideas determinantes del proceso tecnológico.

Según Lucas (2005), para niveles bajos de renta, la mejor inversión y política pública que se puede hacer es incrementar los gastos en educación, salud y alimentación. Los modelos de crecimiento endógeno han analizado la importancia de la innovación como factor estimulante de la productividad y, por ende, del crecimiento. En concreto, las contribuciones más recientes han enfatizado la importancia de los esfuerzos domésticos en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), y la difusión de tecnología para explicar el crecimiento de la productividad de los factores como el trabajo.

Las búsquedas de concepciones más integrales

Puede advertirse, como se argumentó en párrafos atrás, que el problema del crecimiento y desarrollo ha sido asumido, bien haciendo énfasis en el capital o énfasis en el trabajo, a través del crecimiento económico y la distribución, o de una mezcla de estos dos, agregando también la obligatoriedad de la democracia y los avances institucionales. Pero muchos años de tratamiento y ensayos sin resolver el problema permiten cuestionar la eficacia de las políticas y su instrumentación, es decir, se cuestionan los modelos imperantes porque no solo han demostrado su inoperancia, sino que han sido ineficientes e ineficaces para garantizar el desarrollo humano.

No se pretende descalificar per se las ejecuciones, porque, en algunas regiones, limitadas temporalmente, han mostrado algún grado de efectividad, como puede pensarse respecto a China y el Sudeste Asiático.¹² Algunos manejos en América Latina, en los cuales se apeló a lo comunitario, a la participación ciudadana y a los métodos heterodoxos como los derivados de la economía experimental, han dado resultados positivos, pero estos, al no tener respaldo en políticas de mayor calado, o haber sido presas de las formas clientelistas o la no continuidad, lo ilegal, o simplemente la influencia de vecinos sin igual interés en relación con el desarrollo, se han estancado o han decaído en la búsqueda de mejores condiciones. Pero un hecho es significativo: se han ensayado otras maneras y estas han sido relevantes en su momento. Ejemplos se pueden citar: Bogotá en 2000-2003; Pensilvania (Caldas), los municipios de la región del Magdalena Medio; los procesos de

12 Si se calcula el número de cuentahabientes de cuentas corrientes en China, o el número de empleos generados y la lógica desde la cual se evalúa, que es la de Occidente, podría decirse que una buena cantidad de millones de personas han salido de la pobreza. Pero si se evalúa la calidad del empleo, o la calidad de vida en general y la brecha de separación entre ricos y pobres, los resultados pueden ser contradictorios.

planeación y presupuestos participativos; además de proyectos estratégicos como las cadenas productivas, los programas de educación, entre otros, que son representativos de la alta participación de los ciudadanos en la formación de su propia agenda de desarrollo.

26 En estas perspectivas teóricas se parte entonces de las realidades concretas, los intereses y posibilidades de las sociedades, y no se está atado a esquemas preconcebidos, que si bien no son menospreciables, precisan de relevos con el fin de solucionar los problemas de los retos derivados de la globalización, la consolidación de las culturas urbanas y la construcción de territorios como una forma de consolidar lo local en el contexto de la globalización.¹³

Para lograr una versión comprensiva del desarrollo territorial, se asume que la actual cultura propia de los centros urbanos, posterior a la emergencia de las telecomunicaciones, se constituye en una de las formas más avanzadas de la evolución de la especie humana, y que esta se asienta sobre los siglos de historias y tradiciones geográficamente delimitadas. Esta cultura se expresa con mayor claridad a través de los servicios y, en especial, lo referido a las tecnologías de información y comunicaciones y los temas empresariales avanzados, sentando las bases de lo que son actualmente las redes y las ciudades-red (Castells, 2001).

El territorio como dimensión vital de la estructura social se ha transformado históricamente desde la sociedad industrial hasta la sociedad de la información por la inclusión de nuevas formas y procesos espaciales. El concepto cambiante de *territorio* plantea un aumento considerable en el tamaño de las ciudades y, por ende, el aumento de lo urbano; se presume que el planeta está a punto de convertirse en territorio urbano en un 50%. En Latinoamérica lo urbano representa un tope del 80%, y va en aumento, situación álgida que perfila el compromiso de las ciencias económicas y sociales con la valoración de la información como eje vital en la transformación de lo rural hacia lo urbano como alternativa primaria de acceso a la información y a la democratización del conocimiento (Castells y Himanen, 2002).

Unido a lo anterior, no se puede desconocer la concentración de la información, el conocimiento y, en general, todo lo que implica entretenimiento a través de los medios masivos de comunicación social y la facilidad para acceder a mejores puestos de trabajo, mejores oportunidades educativas y a los medios económicos y de producción de una forma menos intrincada. La concentración

¹³ A continuación se exponen algunas ideas revisadas del texto presentado por Sanabria et ál. (2009). Se toman textos completos sin entrecomillar y se hacen modificaciones en algunos de sus párrafos.

de equipos informáticos, de unidades de información y, de forma general, las tecnologías de la información están ligadas a las grandes urbes.

Desde esta óptica del desarrollo se debe partir por reconocer que la gestión de la información tiene su propio andamiaje, como lo entendieron en su momento las sociedades agrícola y la fabril; prima la innovación tecnológica, la actualización gerencial, las organizaciones, la descentralización territorial de funciones y el manejo indefinido de la información y del conocimiento como estrategias de dominación en el entorno global. La sociedad de la información no es el final de la ciudad, sino el principio de la megaciudad (Castells y Hall, 1994).

Así, los retos de la sociedad de la información han impulsado nuevos derroteros hacia lo local, en tal sentido, se han formulado nuevos retos como la gestación de políticas nacionales para el desarrollo de las tecnologías de la información pensadas desde lo local y lo regional; segundo, el impulso del desarrollo local cooperativo a partir de iniciativas oficiales de los municipios, provincias y regiones; tercero, estimación de la participación ciudadana como fundamento de la democratización de la información y del conocimiento, todo lo anterior pensado para la integración de las comunidades rurales en la concepción de la sociedad del conocimiento, siendo esta una oportunidad para el desarrollo.

En este sentido, lo civilizatorio (Elías, 1987) hoy, pareciera que no se resuelve claramente por las condiciones ético-sociales tradicionales en razón de la velocidad del cambio a partir de flujos incrementales de información, tampoco, de manera estricta, por las éticas resultado del proceso industrializador manufacturero o por las culturas asociadas con la producción del sector primario. Esto no implica una minusvaloración de los procesos anteriores frente al actual, sino una reapreciación de las tendencias de la acumulación económica y social en

"No se puede desconocer la concentración de la información, el conocimiento y, en general, todo lo que implica entretenimiento a través de los medios masivos de comunicación social y la facilidad para acceder a mejores puestos de trabajo, mejores oportunidades educativas y a los medios económicos y de producción de una forma menos intrincada. La concentración de equipos informáticos, de unidades de información y, de forma general, las tecnologías de la información están ligadas a las grandes urbes".

una dirección diferente en su velocidad y calidad, es decir, hoy más que nunca deberían repensarse los temas de la reagrarización y la reindustrialización como soportes esenciales de la generación de valor, empleo y bienestar, en últimas, del desarrollo como derecho de las comunidades.

28 Así, la nueva magnitud y calidad de los cambios y el reconocimiento, a partir de la ciencia, de la calidad sistémica de los frágiles equilibrios en el mundo de la vida, condujeron a articular dos conceptos que son el hilo conductor de las versiones heterodoxas: uno, lo *holístico*, y dos, lo *hologramático*. Ello implica un alejamiento de algunos conceptos y presupuestos de la versión ortodoxa, en especial el correspondiente al *ceteris paribus*, todo lo demás constante, y a los supuestos de racionalidad y búsqueda de resultados a partir de las condiciones marginales, propias de la teoría neoclásica.

En esta forma de comprender el problema social, el análisis parte de asumir que son las decisiones de agentes y agencias, con cierre operativo diferenciado, las que producen los cambios competitivos. Pero, no se puede tener la certeza de sus resultados. Una muy pequeña acción puede tener consecuencias catastróficas. Esto es derivado de asumir como *fuzzy logic* los comportamientos de los individuos en el entorno del sistema. De acuerdo con ello, el problema es el proceso o el cómo se acumula. Así, en la versión heterodoxa, el problema no se resuelve de manera lineal, dentro de los parámetros cartesianos, sino desde las posibilidades de acumulación social a partir de conceptualizaciones para las cuales el tiempo no tiene la misma definición. Se buscan entonces nuevos métodos a partir de nuevas geometrías, entre estas la fractal y su capacidad explicativa desde lo diferente y no desde la igualdad de los infinitésimos; se asume la diferencia, lo distinto, como posibles alternativas frente al desarrollo.

Con ello se pueden asumir otras expresiones que contribuyen a organizar el problema de la territorialidad. Uno, el problema de la acción concertada de públicos y privados en lo definido como la acción pública deliberada y a partir de la cual se puede entender la construcción social de territorio; dos, los problemas asociados con la densidad de población, entendida no solo como cantidad de personas, sino como resultado de la agregación de actividades; tres, una redefinida productividad que incorpore problemas más allá de lo estrictamente factorial; y, cuatro, la limitante establecida por la productividad termodinámica (el uso apropiado de la energía) de los sistemas soportes de la vida como condición ética.¹⁴

14 Sobre esta base es comprensible y necesario el aporte del DHIS al diseño de nuevas perspectivas del desarrollo.

En Foucault (2004) se presentan dos razones estratégicas en la construcción social: la razón de mercado y la razón de Estado o arte de gobernar. También se puede asumir la existencia de la razón de pensamiento antiguo, caracterizada porque el mejor “ordenamiento”, desde su propuesta, se remite a variables y circunstancias teleológicas, y porque son las “pasiones o instintos” o normas morales las que conducen la construcción de territorio. Corresponde a las interacciones e iteraciones de estas razones en una parte del conjunto social, que no es estrictamente la actitud racional,¹⁵ la única que conduce la construcción social. Se debe advertir que todas las razones, en sus distintos énfasis, aparecen al mismo tiempo y en el mismo lugar y expresan un ordenamiento del entramado de la complejidad social, lo multidimensional como realidad de lo humano y lo natural.

En estas razones culturales y limitantes físicos es posible advertir que las posturas de Foucault y su recategorización de los aportes de las culturas a la construcción de territorio, pueden ser una unidad explicativa de las interacciones e iteraciones sociales y los conflictos entre las razones de mercado y sus presupuestos de competencia, y las razones de pensamiento antiguo basado en la cooperación con otro nivel cualitativamente diferenciado de conflicto. Esto, en principio, es el resultado de la búsqueda de la productividad basada en los individuos, con supuestos racionales y egoístas,¹⁶ *versus* la cooperación desde las formaciones culturales y que aún pueden ofrecer las alternativas suficientes para generar desarrollo, como se puede apreciar en la base social asiática.

Así, es claro que aunque desde mediados del siglo pasado el nivel de la complejidad social está determinado por las razones de mercado en detrimento de las de pensamiento antiguo, este puede aportar sus propias soluciones si se construye la institucionalidad que le permita participar en los beneficios de la globalización de manera eficaz y eficiente.

Reconocidas las tres razones y sus alcances en el sentido histórico,¹⁷ se podría asumir que en lo atinente a las normas legítimamente establecidas o razones de Estado, este se organiza en la medida en que existe una colonización por parte de las razones de mercado sobre la de pensamiento antiguo, o cualquier otro

15 Con racionalidad al estilo de Weber (1998) o racionalidad limitada como lo formula Simon (1996), o desde cualquier perspectiva. Más adelante se formula este concepto en razón de la premisa fundamental de la libertad.

16 Y toda la cultura de mercado que expresan estos conceptos.

17 Se puede afirmar que a lo largo de la historia no siempre ha existido Estado como hoy lo entendemos, y lo mismo sucede con el mercado. La postura evidente en el mismo Foucault, en otro de sus textos (2004), indica que no.

desequilibrio o cambio de funciones o de estructuras o la posibilidad de una transformación que no sea resultado de encontrar socialmente permutas paretianas. Así, la solución de los conflictos e interacciones no se logra de manera unilateral, sino a través de consensos en los cuales todas las razones se pueden representar. Y esta es una de las consideraciones de una concepción heterodoxa de gobernar.

La razón de mayor historicidad, la de pensamiento antiguo, hunde sus raíces en lo registrado como historia, pero esta aún hoy muestra una gran vitalidad capaz de disputar el ordenamiento moderno del Estado y su acumulación. En este sentido, la refuncionalización de sus códigos y normas puede contribuir a explicar los nuevos actores de América Latina en la década de los ochenta, y también la de los “nuevos” de este primer decenio del siglo XXI. Por su parte, la razón estratégica de construcción social a partir del mercado orienta su edificación de territorialidad por un código cultural y urbanístico basado en la eficacia y eficiencia del ordenamiento territorial. También es admisible, desde este razonamiento, cómo el “consumo” que podía ser ordenado como de subsistencia o suntuario ha eliminado muchas de sus fronteras¹⁸ y ha establecido otros modernos comportamientos. Son los casos de la información y los manejos de alta y media tecnología como expresión de estatus, la información como consumo y su papel como garante de eficiencia productiva y la generación de conocimiento como muestra de eficacia social.

Lo que puede advertirse es que las razones estratégicas de la construcción social a partir del mercado no se implementan construyendo seguridades teleológicas, como puede ser atribuible a las soluciones de pensamiento antiguo, sino construyendo en contra de los equilibrios frágiles, para garantizar una estabilidad como especie, pero dentro de limitantes e inestabilidades como las que se pueden advertir en el actual problema medioambiental, en razón de la elevada tasa de uso de los recursos.

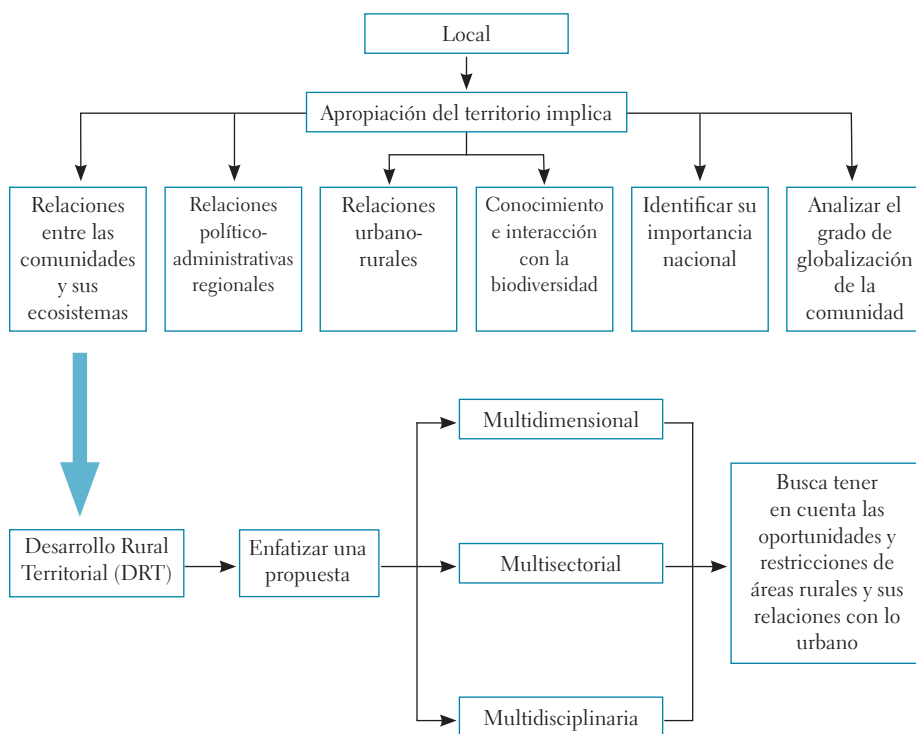
Puede ser entonces clara la diferencia entre el ordenamiento social producido a través de las razones de mercado y a través del pensamiento antiguo. Mientras las primeras propugnan por la generación de equilibrios inestables entendiendo lo borroso de las sociedades (Prigogine, 1996), pensadas estas últimas como sistemas, el segundo busca la construcción de seguridades eliminando lo inestable o disminuyendo la incertidumbre. Así, son aparentemente explicables las diferentes posturas de competencia para las primeras y solidaridad para el segundo, posturas

18 Con ello, nuevos modelos explicativos para comprender esta parte de la actividad humana.

que terminan territorializándose y que no tendrían que enfrentarse, por el contrario, podrían ser un complemento que desde lo local potenciara el desarrollo (figura 3).

Figura 3. Las relaciones que emergen desde lo local

31



Fuente: elaboración propia.

De esas iteraciones e interacciones entre uno y otro de los esquemas culturales de construcción social se puede entender la razón estratégica de Estado, es decir, la intervención y la planificación, como una solución mediante la cual se busca encontrar reglas, normas e instituciones comunes a través de una lógica que discrimine y consolide institucionalmente la sociedad en función de los mejores consensos como horizonte social de cognoscibilidad. Así, la razón de Estado satisface la necesidad de construir rutinas que faciliten la formación de hábitos que generen expansión de la sociedad y la deconstrucción de una de sus partes por otra. Y, así mismo, se potencia a agentes y agencias en la implementación de

su acción social, a partir de buscar capturar renta y poder basados en el riesgo (mercado) o en la eliminación de este, y aceptar esquemas de certidumbre. En esta “disputa” por la organización social queda clara la forma como se desarrolla lo planteado como *spillover* social (Sanabria et ál., 2009).

32 Pueden ser explicables, entonces, desde estas perspectivas, comportamientos como los de las modernas tribus urbanas; los conflictos por la apropiación del territorio; la renta como un problema de la eficiencia y la eficacia dentro de un tipo específico de cultura, legal o ilegal; el urbanismo como un problema de la planificación del territorio basado en los problemas creados por el crecimiento demográfico desbordado de las grandes ciudades; y, en general, la apuesta por subordinar de manera eficiente campos, ciudades y veredas a nuevas formas de interacción e iteración a través de comunicaciones rediseñadas. También emergen distintas dimensiones políticas, culturales, ambientales, entre otras; con ello, la territorialidad adquiere más vitalidad, pero también, mayor cantidad de problemas necesarios de estudio, comprensión y superación.

Territorio y desarrollo

Como se puede pensar de lo enunciado atrás, el territorio o la territorialidad es la forma espacial que adquieren las relaciones sociales dentro del ordenamiento urbano y rural moderno. Sobre un espacio dado, más o menos delimitado por fronteras culturalmente apropiadas, se podrán determinar una serie de elementos relacionados con cómo se comunica y quién es la población, cuál y qué es la riqueza, cómo son sus normas consuetudinarias y la institucionalidad y la interpretación que rige los límites legítimos de la acción social de los agentes y principales, entre otros aspectos. Lo anterior constituirá pues el territorio y una parte de este corresponderá a las formas estatales establecidas como principio de inteligibilidad (Foucault, 2006: 327-354) y como sector social con intereses propios. Esta configuración del territorio no es homogénea, tampoco necesariamente armoniosa; en esta subsistirán distintas escalas espaciales, con algún criterio de identidad, lo que constituirá una unidad difusa en tanto que es resultado de diferencias.

Así, el territorio tendrá con la constitución de los Estados nacionales su referente político y obligará a que los distintos grupos sociales se transformen para influir en el control político del poder. Referente, al menos en Europa, punto de partida de los proyectos de desarrollo a partir de la constitución en 1944 del sistema Bretton Woods.

En la historia del pensamiento económico y social, la geografía ha cobrado un significado especial, en tanto ha sido el soporte de las contextualizaciones del accionar humano. Así, las categorías de *espacio* y *territorio* han evolucionado en el tiempo para expresar la interacción de las comunidades con sus entornos naturales:¹⁹ del territorio como dominio a las expresiones físico-espaciales hasta la concepción urbana moderna en la cual este se acepta como resultado de la colonización cultural. Así, este debe entenderse como el espacio humanizado, es decir, como la construcción social, cultural, política y económica humana donde se asientan las comunidades para definir su existencia, sus relaciones con los demás y con la naturaleza. El espacio adquiere de este modo una connotación distinta al contextualizarse con lo humano y lo natural que lo caracteriza, lo conforma y lo impregna de sentido; trasciende lo meramente físico para convertirse en una relación compleja donde las relaciones humanas, así como los encuentros y desencuentros con los demás ecosistemas se constituyen en la forma de darle cabida y significado.

El territorio se construye entonces en las relaciones sociales, en la producción y en las definiciones políticas e institucionales de las sociedades que habitan espacios geográficos concretos. Se trata de los espacios habitados y caracterizados por la cultura, por las formas de entender y comprender las dimensiones humanas y no humanas, los ecosistemas y, en general, cómo estos se mezclan para permitir su coevolución.

"El territorio se construye entonces en las relaciones sociales, en la producción y en las definiciones políticas e institucionales de las sociedades que habitan espacios geográficos concretos."

19 Los estudios sobre el espacio tienen su origen en Von Thunen (1826) y en la escuela alemana con los trabajos de Christaller (1933), Löst, y en la teoría sobre los polos de desarrollo de Perroux y Boudeville. Así mismo, los aportes de Isard en 1956 estructuran la llamada *ciencia regional*. En la actualidad, la nueva geografía económica, con autores como Krugman, Fujita, Venables, Henderson, Quah, ha logrado instaurar mayores y mejores dinámicas respecto al espacio y la economía a través de la modelación, donde se han logrado demostrar los efectos de aglomeración (a lo Marshall y los aportes sobre las teorías de distritos y las economías externas) con rendimientos crecientes a escala. También la nueva geografía económica ha estado complementada con otros teóricos más desde el lado del desarrollo endógeno, como es el caso de la geografía socioeconómica e industrial (Martin y los teóricos del posfordismo), la construcción social del territorio (Boisier, Max-Neff), la visión integrada del desarrollo propuesta por los organismos de Naciones Unidas (Cepal y el Iples), o los trabajos de Vázquez Barquero, Alburquerque, Garafoli y Becattini, entre otros, que han venido estructurando análisis alternativos a los modelos en boga desde las teorías del desarrollo local y los distritos industriales (Álvarez y Rendón, 2010).

"Se trata de los espacios habitados y caracterizados por la cultura, por las formas de entender y comprender las dimensiones humanas y no humanas, los ecosistemas y, en general, cómo estos se mezclan para permitir su coevolución".

Desde estas premisas, cobra fuerza, necesariamente, la dimensión de la planificación del desarrollo social de los territorios, en tanto es el proceso que permite la visualización de las estrategias y las posibles sinergias de los agentes, o si se prefiere, de los distintos actores partícipes en el territorio. Es mediante esta que los territorios se estructuran para responder a las necesidades, a las urgencias y, en general, a los deseos de los pueblos por el derecho a una vida digna.

El *desarrollo* aparece entonces como categoría que requiere territorializarse para hacerse real, para constituirse en opción de vida para los pobladores, para los ciudadanos que lo conforman y estructuran, que coevolucionan con los demás ecosistemas para garantizar la sustentabilidad. Se inserta en un

espacio concreto, que desde la economía se ha considerado a partir de las formas jurídico-administrativas ya establecidas, como es el caso de los municipios, los departamentos, el nivel nacional o los llamados *territorios especiales* que corresponden a comunidades indígenas y afrodescendientes, fundamentalmente.

Lo local adquiere de esta forma un protagonismo esencial en los procesos de planificación del desarrollo, ya que se convierte en el espacio jurídico, administrativo y geográfico concreto donde se desenvuelven las actividades cotidianas de los distintos actores: sector privado, sector público y sociedad civil, que hacen parte de los procesos en el territorio. Es en este espacio donde se hacen realidad los acuerdos, las apuestas de presente y de futuro, el aprovechamiento de las sinergias y donde se construyen las relaciones efectivas entre los seres humanos y su entorno físico natural, de manera que se garanticen las condiciones de vida definidas por la comunidad como los baluartes de su existencia.²⁰

En esta perspectiva, la dimensión de lo local no se contrapone a lo global, por el contrario, lo global solo existe en la medida de las realidades locales, es decir, en economías abiertas a lo global, y es el resultado de las relaciones entre sociedades,

20 Es importante recalcar sobre el derecho de los pueblos a determinar sus condiciones de existencia, sus razones de crecimiento y desarrollo en un mundo global. Se trata de la alternatividad al desarrollo o, explicado de otra manera, de la posibilidad de que sean las comunidades particulares las que opten por construcciones de vida de manera singular, sin imposiciones foráneas y en libertad.

empresas o personas que intercambian información, bienes o servicios como una forma de elevar sus estándares de vida. Con ello, puede entenderse que se trata de posibilitar el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones insertas en territorios concretos, a partir de sus formas culturales y a través del crecimiento y desarrollo de sus actividades productivas y cotidianas, de sus relaciones y el cuidado de su entorno, de garantizar el ejercicio de la democracia y la libertad, de facilitar el acceso al mundo como fuente de ingresos pero también de relaciones, de aprendizajes, del aprovechamiento de factores e instancias que posibiliten aumentos cuantitativos y cualitativos en la calidad de vida.

Para estudiosos del tema como Vásquez (2008), el desarrollo local es la estrategia encaminada a la promoción del territorio, manteniendo para ello los contactos con los centros de decisiones económicas, sociales y políticas y realizando procesos de valoración de los recursos humanos materiales endógenos. De esta forma, se dinamizará en términos de complejidad lo ya alcanzado históricamente, social,²¹ política y económicamente, en las distintas escalas espaciales en aras de los objetivos nacionales. El resultado es que de manera participativa se termina por aceptar la necesidad de determinar los modos de circulación y ocupación del territorio (Drainville, 2004; Guzmán, 1996) y las jerarquías de sus componentes. En este sentido, argumenta Hannes Lacher (2006), se darán estrategias espaciales disparejas para afrontar los problemas que surgen de procesos de reproducción política territorial que entran en contradicción con los procesos de acumulación del capital que son en algún grado globales.

Así, los procesos cobijados por el concepto de la *globalización* determinarán una transformación de las articulaciones espaciales, en gran medida pensadas desde una perspectiva donde el mercado y el crecimiento no se darán solo en la escala nacional. Será el crecimiento en un mercado internacional, donde el territorio político-económico lo constituirán las ciudades, regiones, localidades y las biorregiones, sin la necesidad de pasar obligatoriamente por una mediación estatal, ni espacial-nacional para su articulación con la economía mundial.

También, y de acuerdo con el lugar que se ocupe en la escala de poder, en las cadenas globales de tráfico de información se establecerán redes globales —estructural-sociales y procesos relacionales—, donde las regiones y las localidades se modularán con un proyecto global de desarrollo sin que por ello se nieguen los espacios nacionales, lo cual constituye una de las características actuales de la

21 Confrontar para el caso colombiano y latinoamericano a Guillén (1996) y Ots (1941).

construcción social que se puede asumir como la capacidad de actuar en distintas escalas espaciales (Dicken et ál., 2001: 95-96).

36 En este proceso no dejarán de presentarse fricciones, conflictos, acrecentamiento de desigualdades, entre otras problemáticas, pues muchas de las fuerzas sociales siguen estando ancladas a un espacio determinado, que variará de lo nacional hasta lo local, pasando por las regiones, con un acceso desigual, tanto a los recursos políticos como económicos. Lo anterior crea nuevas fronteras que afectan y ponen en entredicho los procesos políticos en general, y los democráticos formales en particular, pues existe una desigualdad en los procesos económicos, políticos, sociales, culturales y naturales entre las distintas escalas del territorio (Altvater, 2002: 49-52).

El espacio es pues reconfigurado ya no en términos de territorio nacional —sin aún alcanzar un sentido global—, este tendrá formas “intermedias”, verbi-gracia, un espacio social transnacional, que exige que los distintos procesos tengan continuidad en el tiempo, sin requerir continuidad o proximidad geográfica, pero tampoco necesariamente negándola.

Este espacio social transnacional presenta una alta complejidad, pues se produce en un proceso caótico, en el cual se presentan distintos niveles de acuerdo con la interacción de los elementos económicos, políticos y culturales de lo local, nacional y global. De este modo, los espacios sociales transnacionales estarán “compuestos de la combinación prolongada de lazos sociales y simbólicos sostenidos, de sus contenidos, posiciones en las redes y organizaciones, y de redes de organizaciones que pueden ser encontradas en múltiples escenarios (Faist, 2000: 199).²² Con ello, puede suponerse que uno de los mayores problemas del desarrollo se establece desde las necesidades de interconexión entre los diferentes territorios y entre los grupos que constituyen un espacio social determinado, con o sin contigüidad espacial, con posibilidades de vínculos de intercambio, solidaridad y reciprocidad que les permitan una gran cohesión social en la construcción

22 Una concepción del espacio social transnacional que compite con la de Thomas Faist es la propuesta por Ludger Pries: “Espacios sociales transnacionales son marcos plurilocales de referencia, los cuales estructuran las prácticas cotidianas, las posiciones sociales, las trayectorias de empleo y las historias de vida, y las identidades humanas; y simultáneamente existen *más allá* de los contextos sociales de las sociedades nacionales” (2001: 69). Consideramos que ambas concepciones son complementarias, aunque la propuesta de Faist es más inclusiva de los fenómenos sociales y menos dependiente de las trayectorias de los individuos. Además, tiene como uno de sus fundamentos las posiciones locales de los que están constituyendo este espacio, que permite ubicar el conjunto de las relaciones sociales más allá y a través de los Estados nacionales y de las organizaciones supranacionales (Faist, 2000: 341).

de un conjunto de símbolos y representaciones colectivas (Faist, 2000: 208). Estos vínculos y el propio desarrollo no están entonces determinados por la existencia de una cultura global, sino por las decisiones de enfrentar los retos de sociedades mejores a partir las propias visiones y posibilidades que representa lo endógeno de los territorios.

37

Políticas públicas y desarrollo local

Hay distintas definiciones de lo que significan las políticas públicas en las diferentes actividades humanas y la promoción del desarrollo económico territorial. Para efectos prácticos en este documento, se entiende por *políticas públicas* las acciones destinadas a dirigir un grupo social a un determinado objetivo o meta; quien dirige la acción es la administración pública. De acuerdo con Coelho (1997), las políticas públicas son el conjunto de acciones de corto, mediano y largo plazos que el gobierno territorial impulsa en concertación y negociación con los diferentes actores, con el fin de desarrollar sistemas de promoción competitiva, generar empleo, ingreso y una economía equitativa en su zona de influencia.

En el ámbito del desarrollo económico local colombiano se debe entender que son aspectos fundamentales de las políticas la promoción de las inversiones, las innovaciones productivas, el fortalecimiento del tejido institucional, la movilización de los recursos endógenos y el aprovechamiento de las oportunidades del entorno.

La EGL propenderá por estudios de desarrollo local que conduzcan a políticas públicas con una visión de desarrollo endógeno; que involucren mecanismos de participación de los diferentes actores públicos, privados, asociativos; y que se concreten en pactos territoriales.

Los estudios y asesorías articularán las capacidades y competencias de la Universidad en materia de investigaciones sociales que establezcan los diagnósticos del desarrollo endógeno con fomento de actividades dinámicas económicas incluyentes con responsabilidad social y ambiental (cadenas productivas sociales), y que prevean mecanismos para la inclusión en el proceso de los actores tradicionalmente excluidos; los estudios también deberán fortalecer la institucionalidad local promoviendo la gobernanza.

Gobernanza, gobernabilidad y desarrollo territorial

38

En la problemática del desarrollo territorial en Colombia, la gobernanza y la gobernabilidad han cobrado una trascendental importancia dados sus roles y sus significados dentro del diseño y la gestión del desarrollo local, en un contexto donde el debate sobre el desarrollo regional se ha visto menguado por la falta de decisión política para el establecimiento de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que tan solo hasta junio de 2011 se ha logrado concertar y promulgar después de veinte años de debates tras el mandato constitucional. Incluso, en los últimos años ha existido un interés por hacer retroceder la descentralización, aun a pesar de la normativa que rige en Colombia, y de los pocos resultados producto de la Ley 388 de 1997 que estableció los planes de ordenamiento territorial.

Es necesario, entonces, partir de los conceptos y relacionarlos en su quehacer en la construcción de una Escuela de Gobierno Local. En efecto, y aunque en Colombia, en particular, se ha caído en la trampa conceptual de identificar los dos términos como sinónimos, la diferenciación debe lograrse en la medida en que contribuye directamente al establecimiento de posiciones de política y al establecimiento de categorías de análisis.²³

Al plantearse el desarrollo centrado en el crecimiento económico organizado globalmente, se tiende a la transformación de las competencias y la soberanía del Estado nacional. Se redefine su rol y las áreas de competencia, para que su acción contribuya al crecimiento económico y al desarrollo, pero igualmente, se

23 El diccionario de la Real Academia de Lengua Española (DRAE) define *gobernanza* como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Mientras que por *governabilidad* se ha de entender la cualidad de gobernable. No obstante, el mismo DRAE plantea uno y otro término como el arte de gobernar, como sinónimos. Adicionalmente, se puede plantear que: “Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones [...]. La gobernanza es la gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos por medio de la creación de un sistema de normas aceptadas son constitutivas de la autoridad legítima, con el fin de promover y valorizar los valores sociales hacia los cuales apuntan los individuos y los grupos” (Calame, 2009: 16).

modifican las fronteras, no necesariamente geográficas (pero sí sociales, raciales, de género, entre otras). De este modo, se traza una ruptura en la congruencia para la acción política que planteaban los Estados, pues muchos de los procesos no son determinados totalmente en el plano nacional o internacional, sino en las relaciones de múltiples espacios nacionales y globales.

39

Lo anterior conlleva la reducción de espacios y tiempos para la cooperación social que afectan la expresión de la democracia formal (Alvater, 2002). Esto no implica que el Estado desaparezca o que necesariamente pierda eficacia, pues sigue proporcionando las condiciones materiales para la existencia social que permiten la instauración de los procesos de crecimiento globalmente orientados. En este sentido, las relaciones de poder y fuerza no pueden ser ubicadas fuera del Estado soberano. Lo que lleva a plantear que la reflexión sobre el territorio debe relacionar y dar cuenta de distintos niveles que presentan las fuerzas económicas y sociales, no como algo exterior o interno, donde sea posible aprehender su interrelación. Pero también que sea dado el reconocimiento de las autonomías locales, regionales, no necesariamente interrelacionadas con los procesos del capitalismo global.

A los procesos del capital global y su proyecto de desarrollo, el capital pretende, como afirma Drainville (2004), introducirles vida a través de la construcción de un espacio cívico perfectamente apolítico, en el cual estarían presentes una serie de agentes sociales, bajo el título de “sociedad civil global”, con el objeto de que contribuyesen al ordenamiento del espacio de la economía mundial, y con los cuales se pudiesen negociar las reglas para el crecimiento económico. Lo dicho se plantea como parte del proceso denominado *gobernanza global*. Este es “el sistema de reglas e instituciones establecido por la comunidad internacional y los actores privados para administrar los asuntos políticos, económicos y sociales” (World Commission on the Social Dimension of Globalization, 2004: 75). Pero para su implementación se necesita del concurso no solo de los Estados y de las organizaciones internacionales, sino de todos aquellos que puedan y deban contribuir a la solución de los problemas y a la administración del sistema.

Desde las ciencias políticas, económicas y sociales, los conceptos han ganado en particularidades y, por ende, en diferenciaciones. La gobernanza tiene implicaciones frente a los conceptos de la globalización, al establecimiento de redes de actuación entre los diferentes actores involucrados en las dinámicas sociales y económicas. Se plantea el territorio como un espacio de incidencia para el relacionamiento entre los diferentes agentes, así como sus relaciones con sus entornos humanos. La gobernabilidad, en cambio, se refiere al acto administrativo,

a la acción de gobernar independiente de los consensos o las opciones frente al desarrollo. La gobernanza implica entonces asumir el concepto de *territorio* como espacio socialmente construido, donde intervienen no solo los agentes locales para el desarrollo, sino que deben interactuar los agentes de la globalidad con los cuales se tienen relaciones, sean políticas, comerciales o sociales.

Cynthia Hewitt de Alcántara (1998) afirma que el concepto de *gobernanza*, desarrollado inicialmente por las instituciones financieras internacionales en la década del setenta, ha permitido a estas intervenir en una serie de dominios políticos y sociales que les eran prohibidos, sin antagonizar directamente con los Estados. El concepto de *gobernanza* es compartido por instituciones, no solamente financieras, comprometidas en la regulación de la economía global y del espacio transnacional con cierta autonomía con respecto a los Estados. Entonces, la gobernanza permite intervenir en una serie de asuntos que antes eran considerados exclusivos del Estado, al igual que una serie de cuestiones que se les escapa a su control, pero en las cuales tienen una mayor o menor incidencia. La gobernanza global implica el sometimiento de las políticas nacionales a un sistema de reglas, de sistemas legales, que en cierta forma sobrepasan la soberanía nacional, dirigidos a la reforzar la economía global en sus circuitos de mercancías y capital, determinar las formas de vida y de atención a las distintas amenazas sobre estas (Edkins, 2008). La mayor parte de normas provienen de los organismos financieros multilaterales, grupos de países desarrollados, corporaciones transnacionales, y son asumidas con variaciones por los distintos Estados nacionales (McMichael, 2004; Sassen, 1996).

En el sistema de gobernanza participan distintas organizaciones y grupos de la sociedad civil²⁴ —no solamente los Estados— que tienen una presencia en una

24 La comprensión de las sociedades democráticas contemporáneas está atravesada por las relaciones establecidas entre la ciudadanía, el Estado y la sociedad civil. La ciudadanía se refiere a una serie de derechos y deberes que tienen los individuos (denominados *ciudadanos*) dentro de un Estado. No obstante, estos derechos y deberes no pueden ser comprendidos de manera general, pues los individuos hacen parte de un grupo, de una comunidad; estos grupos o comunidades pueden tener una ciudadanía diferente a la de otros grupos dentro del Estado (Spinner, 1994; Kymlicka, 1996). Igualmente, los derechos y los deberes de los ciudadanos y la ciudadanía pueden ser diferentes según el Estado.

Del mismo modo, cuando se habla de *ciudadanía* se la relaciona generalmente con la *sociedad civil*, entendida como las asociaciones y las organizaciones que toman parte en las discusiones en el espacio público (Janoski, 1998). La sociedad civil incluye, por consiguiente, corporaciones, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, medios de comunicación, movimientos sociales, entre otros. Así, la función de la sociedad civil es entonces mediar entre los ciudadanos y el Estado, mediación que se basa inicialmente en los derechos y obligaciones de los ciudadanos, empero

serie de territorios heterogéneos. Aunque muchos colectivos se le oponen, pues consideran que la sociedad civil está en favor de los intereses de las grandes corporaciones multinacionales y forma, igualmente, parte de la estrategia neoliberal. Esta oposición se realiza como un retiro de legitimidad y como una puesta en cuestión de sus credenciales democráticas. Entre estas se encuentra, por ejemplo, la Vía Campesina (Borras, 2004) —organización que cuenta con más de 130 movimientos campesinos afiliados—; no obstante, otras organizaciones sociales, verbigracia, Confédération Paysanne (organización francesa), han utilizado la misma gobernanza para influir en la construcción de nuevas nociones sobre los alimentos y la calidad de la agricultura, más allá de temas tales como el mejoramiento del paisaje para el turismo (Heller, 2006). Igualmente, plantean formas alternas de desarrollo, que han suscitado recelo entre algunas organizaciones sociales y de sectores académicos (Borras, 2009).

En otras palabras, algunas organizaciones están determinando el ordenamiento del territorio (disposición espacial, tipo de actividades que pueden realizarse en este, configuraciones de poder, entre otros asuntos) a través de la discusión y puesta en cuestión de la forma dominante de pensar la gobernanza.

Es necesario entonces analizar a la articulación de los modos de disposición de las formas de gestión que se pueden dar en los espacios locales, regionales y transnacionales. En la medida que estos señalan las formas en las que se asumirán en distintos territorios una serie de normas que permitirán dirigir el tipo de desarrollo, más o menos acorde con los imperativos expresados en la globalización. Esto último dado que la globalización se refiere al proceso histórico de acumulación y reestructuración del capital a escala planetaria, donde se presenta una tensión entre el desacoplamiento de la economía de las normas sociales y la formulación de sistemas de reglas en aras de garantizar el crecimiento y la acumulación.

La gobernanza contribuyó en sus comienzos a una cogestión de ciertos temas —considerados anteriormente de soberanía exclusiva de los Estados—, para impulsar un tipo de desarrollo económico que articule las distintas escalas territoriales en la denominada *globalización*. Así, la gobernanza ha sido percibida por algunos agentes sociales como una simple expresión de los preceptos neoliberales

sobrepasa este primer nivel en la medida en que determina, parcialmente, las condiciones para que la sociedad alcance el desarrollo económico y los ciudadanos desplieguen sus capacidades y talentos libremente. Así, la sociedad civil es la condición de la democracia (Pietrzyk, 2003), ya que permite la constitución de un espíritu y de las virtudes cívicas de los ciudadanos que son necesarias para el desarrollo de la sociedad democrática.

para la gestión económica, política y social. No obstante, las experiencias de ciertas organizaciones sociales han mostrado que la gobernanza puede contribuir a construir acuerdos sociales que conectan diferentes escalas espaciales, donde el sentido de la propia gobernanza, la globalización y los territorios se transforma, lo cual no implica, necesariamente, el surgimiento de nuevas jerarquías, sino de nuevas formas de gestión social (Mamadouh et ál., 2004).

La gobernanza establece los vínculos, las formas y las maneras como una localidad en particular se relaciona con sí misma y con su entorno. La gobernanza está atada necesariamente al modelo de desarrollo que la localidad ha adoptado, se trata de las relaciones que los distintos agentes locales, sean públicos, privados o de carácter mixto, son capaces de consensuar para posibilitar un devenir de las comunidades a las que se impacta. La gobernanza, a diferencia de la gobernabilidad, exige una labor de posicionamiento filosófico, del establecimiento de consensos, de acuerdos frente a las normas y las leyes que regirán a las comunidades locales. La gobernanza es de por sí institucionalismo, de hecho, y por estas razones, ha sido desde la economía donde se han marcado sus directrices y sus patrones de desenvolvimiento.

Visto de esta manera, los retos para la construcción de lo local como alternativa al desarrollo implican necesariamente una postura clara frente a estas dos formas conceptuales y de política; se refiere esto a la necesidad de que un plan de estudios y las prácticas de la EGL adopten sistemas de formación, de debate, de aplicación de políticas y modelos de gestión que los fundamenten. Así, mientras la gobernabilidad exige un instrumental jurídico y administrativo que posibilite la generación de competencias frente al acto de gobernar, frente a los procesos de toma de decisiones públicas, su gestión, control y evaluación, la formación y la construcción de la gobernanza exigirá un sistema complejo de relacionamientos entre las ciencias, el pensamiento, la acción y la construcción social participativa; la búsqueda de los consensos necesarios para posibilitar la construcción social de los territorios.

Corolario: la emergencia de la construcción social y participativa de los territorios

Se han intentado presentar algunas reflexiones acerca de la relación entre territorios y desarrollo. En estas aproximaciones se ha recurrido al arsenal teórico para interpretar la vinculación del accionar humano con las geografías; así, se ha discurredo desde los teóricos de la economía hasta las postulaciones de algunos

autores que se inscriben dentro de las escuelas de la complejidad. También se adicionan los primeros intentos de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de aportar su propia manera de ver el problema.

Al reconocer que existe una distancia grande entre realidad y teoría en razón de la veloz e incremental dinámica de cambio en las sociedades, se acepta que en la actual fase de la globalización coexisten muchos elementos contradictorios. Entre estos, por un lado, la necesidad de agenciar el desarrollo desde lo local, pero a su vez, la existencia de fuerzas poderosas que hacen que lo local no sea un referente claro para las nuevas generaciones, más identificadas con los espacios *virtuales* que con los *reales*, fruto de la construcción del Estado-nación. Por otra parte, la existencia y transmisión virtual de conocimiento que hace que las representaciones e imaginarios se vean dispuestos sin la necesidad de la existencia de un emisor cercano de comunicaciones. Se quiere decir, desde la teoría, que en las formas de transmisión de las culturas, se llegó a las maneras descritas por Becker (1991, 2001) por la relación principal del agente, en cuanto al papel que desde el enfoque institucional cumplen tanto quienes toman las decisiones públicas como quienes se ven beneficiados o afectados por estas; o desde la antropología, García (2010), quien señala los escenarios de construcción social como multideterminados, en los cuales los procesos, al interceptarse, construyen y reconstruyen las lógicas de apropiación de usos y productos. Pero, cualquiera de estas posturas pareciera quedarse corta para explicar las sociedades de este comienzo de milenio.

Así, la relación territorial y sus expresiones en gobernabilidad y gobernanza son un asunto no resuelto. En las épocas en las cuales la agregación de valor se hizo a través de la fuerza del hombre, todo se resolvió por los mecanismos coercitivos, la teleología y el posterior ejercicio de los derechos de primera generación. Habrá de ser la emblemática fecha de 1873 y la botadura del primer barco con quilla de acero y motor de vapor, el instrumento que acercará realidades y permitirá abandonar el mundo señorial derivado de la propiedad de los espacios, propio del feudalismo. Con ello, la industria podrá dar el salto cualitativo necesario que le permitirá liderar durante casi un siglo la construcción social y darle impulso a una nueva fase de la globalización. Será la cultura de la maquinización, las rutinas fabriles y la uniformidad a partir de la expansión de la demanda y en razón de esta de la oferta, como se describe en el apartado que apunta a la economía internacional. También la cultura de la intervención gubernamental, ocupando de manera metafórica el espacio cedido por lo teleológico. Se construyeron fábricas, se disciplinó a los trabajadores y se consolidaron los derechos de segunda generación.

Casi cien años después, cuando se debatían los derechos de tercera generación, la emergencia de las tecnologías de información y comunicaciones dejó como desueto y anacrónico todo lo construido. Pero también se mostraron las capacidades de las nuevas apuestas por recoger lo antiguo y potenciarlo en favor de una nueva sociedad. Así, los territorios obtuvieron nuevas refundaciones, como las ciudades red descritas por Sassen (2003) o las nuevas modalidades participativas en donde se reconocen y respetan los criterios de los nuevos ciudadanos, como lo dilucida Cortina (2007), y nuevos nortes en el establecimiento de la reciente fase de la globalización reconocida desde los años ochenta del siglo pasado.

Es en este entorno donde lo planteado hasta aquí adquiere significado como una postura en la búsqueda de generar una EGL que contribuya a superar lo separado por los artificios teóricos, expresados como: 1) los estrechos marcos del ejercicio social basado en los mandatos fiscales asociados con la razón de Estado, 2) los esquemas de la competitividad de finales del siglo pasado que pregona la razón de mercado o 3) el aletargamiento de la razón de pensamiento antiguo y sus expresiones y reclamos de mantenimiento caduco de lo que ya es decadente en esta fase de la globalización. Son las soluciones que integran un pensamiento holístico y hologramático lo que proponemos; esto permitirá utilizar las inmensas posibilidades y riesgos de caminar por senderos que aún no son claros, pero están fincados en la realidad de pobreza, desigualdades, guerras y conflictos, de muchos otoños de patriarcas municipales. Esta es la apuesta.

Así, el compromiso Universitario desde el DHIS, la responsabilidad social universitaria manifestada desde su PEUL y su intención de contribuir a las soluciones de los problemas sociales y económicos del país y sus regiones, plantea el reto de las formas, del diseño de nuevas estrategias y métodos para que esos aportes se constituyan en una relación virtuosa entre la Universidad, las empresas, las instituciones y la sociedad civil, es decir, entre los agentes de los desarrollos locales.

Se asume como presupuesto en esta perspectiva el hecho de que el país avanza hacia un nuevo reto: restituir la legitimidad de las instituciones, la gobernabilidad perdida por tantos años de guerras entre intereses y visiones que han sido descritas desde el pensamiento foucaultiano y las diferentes razones construidas a la manera típica ideal en este texto: de cooptaciones incluyentes a una pobreza endémica, a intereses de grupos y élites que no responden claramente a las culturas de los excluidos. Es en este marco que se quiere aportar a la construcción de la paz y al reconocimiento de las diferencias como la mayor riqueza y potencialidad de nuestros desarrollos. Y ello es posible a partir del establecimiento de consensos, de puestas en común sobre los proyectos de vida, pero con las características que

desde los territorios se deberán tener para participar activamente en la definición de los nuevos mitos fundacionales y posibilitar, además, los relacionamientos externos, con el país y sus entornos globales.

Es en este contexto donde la EGL adquiere importancia, la relevancia suficiente para posibilitar encuentros, debates, puestas en común de los elementos que caractericen y diferencien las localidades, aquellos que las deberán conducir hacia estadios de producción, de sustentabilidad, de mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores, donde se facilite la formación para la gobernabilidad. Adicionalmente, la EGL debe ser un punto de encuentro, debe procurar la generación de lugares de diálogo para definir los derroteros que enmarcarán los planes de futuro, la gobernanza local, la facilitación de los consensos sociales que procuren las dinámicas colectivas para el logro de las metas que como sociedad se definan.

El momento representa entonces una oportunidad para que la Universidad lidere procesos de desarrollo entre los agentes locales, es decir, que promueva alianzas Universidad-empresa-Estado-sociedad civil. La EGL no solo podría posibilitar ser la facilitadora de este objetivo, sino que debe convertirse en garante de los procesos que conduzcan a repensar las localidades como polos dinámicos para el desarrollo.

Construir desde las comunidades y con estas las alternativas de futuro que se requieren para lograr mejores condiciones de vida material, ecológica y espiritual: estas serán las tareas esenciales de una EGL que fundamente no solo condiciones académicas y técnicas de la gestión, sino la gobernanza que posibilite la construcción social de los territorios, las formas notables para cimentar y consolidar un buen vivir para el país, sus regiones y localidades.

"Construir desde las comunidades y con estas las alternativas de futuro que se requieren para lograr mejores condiciones de vida material, ecológica y espiritual: estas serán las tareas esenciales de una EGL que fundamente no solo condiciones académicas y técnicas de la gestión, sino la gobernanza que posibilite la construcción social de los territorios, las formas notables para cimentar y consolidar un buen vivir para el país, sus regiones y localidades".

Bibliografía

- Alburquerque, F. (1999). La importancia del enfoque del desarrollo económico local. En: Madoery, O. y Vázquez, A. (eds.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens. Recuperado de http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1251775440.Alburquerque_La_Importancia_del_enfoque_del_desarrollo_local_2001.pdf
- Aldana, E. (2002). *Congreso Educación Superior: Desafío Global y Respuesta Nacional*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Altwater, E. (2002) El lugar y el tiempo de lo político bajo las condiciones de la globalización económica. *Zona Abierta*, 92/93, 7-60.
- Álvarez, R. y Rendón J. (2010). El territorio como factor del desarrollo. En: *Semestre Económico*, 13 (27), 39-62.
- Amín, A. (1990). Post-Fordism in the Periphery: Industrial Districts in Depressed Areas? En: Cafferata, R. y Romagnoli, G. *Aree Depresse, Mercato del Lavoro*. Urbino: Facoltà di Economia e Commercio di Urbino.
- Ángel, A. (2002). *El retorno de ICARO. La razón de la vida*. Bogotá: PNUD.
- Argandoña, A. (1997), ¿Qué es lo que diferencia a una empresa ética? En A. Cortina (coord.), *Ética y empresa: un enfoque multidisciplinar*. Madrid: Fundación Argentaria/E. Visor.
- Becker, G. (1991a). *Human Capital: a Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Cambridge: Harvard University Press.
- Becker, G. (1991b). *Social Economics*. Cambridge: Harvard, University Press.
- Becker, G. y Murphy, K. (1996). *Accounting for Tastes*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Becker, G. y Murphy, K. (2000). *Social Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Becker, G y Murphy, K. (2001). *Economía social: el comportamiento del mercado en un entorno social*. Cambridge, MA: Harvard, University Press.
- Boff, L. (2002). *Ecología: grito de la tierra, grito de los pobres* (3ª edición). Madrid: Trotta.
- Borras, S. (2004). *La vía campesina: un movimiento en movimiento*. Amsterdam: Transnational Institute.

- Borras, S. (2009). Agrarian Change and Peasant Studies: Changes, Continuities and Challenges-an Introduction. *Journal of Peasant Studies*, 36 (1), 5-31.
- Calame, P. (2009). *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*. Chile: LOM.
- Capra, F. (2002) *La trama de la vida*. Barcelona: Anagrama.
- Castells, M. (2001). *La galaxia Internet*. Barcelona: Areté.
- Castells, M. y Himanen, P. (2002) *El estado de bienestar y la sociedad de la información*. Madrid: Alianza.
- Castells, M. y Hall, P. (1994). *Tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Madrid: Alianza.
- Coelho, F. (1997). *La municipalidad como agente de desarrollo económico. La experiencia del estado de Río de Janeiro*. Seminario Internacional: Desarrollo Económico Local. ILPES. Chile.
- Cortina, A. (2007). *Ética de la razón cordial. Educar en la ciudadanía del siglo XXI*. Oviedo: Nóbel.
- Christaller, W. (1933). *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena: Gustav Fischer.
- Dicken, P., Kelly, P., Olds, K., y Wai-Chung, H. (2001). Chains and Networks, Territories and Scales: Towards a Relational Framework for Analysing the Global Economy. *Global Networks: A Journal of Transnational Affairs*, 1 (2), 89-112.
- Dickens, P. (2009). The Cosmos as Capitalism's Outside. *Sociological Review*, 57 (s.1.), 66-82.
- Drainville, A. (2004). *Contesting Globalization: Space and Place in the World Economy, Ripe Series in Global Political Economy*. Londres: Routledge.
- Edkins, J. (2008). Biopolitics, Communication and Global Governance. *Review of International Studies*, 34 (Supplement S1), 211-32.
- Elías, N. (1987). *El proceso de la civilización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Esser, K., Hellebrand, W. y Meyer-Stamer, J. (1996). Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política. *Revista de la Cepal*, 59, 39-52.

- Faist, T. (2000). *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Oxford: Claredon Press/Oxford University Press.
- Fals, O. (1996). *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo/IEPRI-Universidad Nacional.
- Foucault, M. (2004). *Naissance de la biopolitique*. París: École des Hautes Études en Science Sociales/Gallimard/Seuil.
- Foucault, M. (2006). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fujita, M., Krugman, P. y Venables, A. (2000). *Economía espacial: las ciudades, las regiones y el comercio internacional*. Barcelona: Ariel, 2000.
- García, N. (2010). *La sociedad sin relato. Antropología y estética de la inminencia*. Madrid: Katz.
- Guillén, F. (1996). ¿Qué saben los estudiantes de secundaria sobre el tema de evolución? En: Campos, H. y Ruiz, R. *Problemas de acceso al conocimiento*. México: IIMAS-UNAM.
- Guisán, A. (2002). Semi-quantitative models for predicting the spatial distribution of plant species. En: Scott, J., Heglund, P., Samson, F., Haufler, J., Morrison, M., Raphael, M., y Wall, B. (eds.). *Predicting Species Occurrences: Issues of Accuracy and Scale*. Covelo, California: Island Press.
- Guzmán, A. (1996). *Poblamiento e historias urbanas del Alto Magdalena, Tolima. Siglos XVI, XVII y XVIII*. Bogotá: Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes del Departamento del Tolima/Universidad del Tolima.
- Heller, C. (2006). Post-Industrial: Techniques of Governance and Resistance in the French Debate over Gm Crops. *Social Anthropology*, 14 (03), 319-34.
- Hewitt, C. (1998). Uses and Abuses of the Concept of Governance. *International Social Science Journal*, 155, 105-113.
- Lanni, O. (1999). *Teorías de la globalización*. México: Siglo XXI.
- Janoski, T. (1998). *Citizenship and Civil Society. A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional, and Social Democratic Regime*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kramsch, O. (2007). *Cross-Border Governance in the European Union*. Londres: Routledge.

- Krugman, P. y Obstfeld, M. (1995). *Economía internacional. Teoría y política* (3ª edición). Madrid: McGraw-Hill.
- Kymlicka, W. (1996). *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press-Oxford.
- Lacher, H. B. (2006). *Globalization: Capitalism, Territoriality and the International Relations of Modernity*. Londres/New York: Routledge.
- Leff, E. (2008). La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable. En: *Más allá del desarrollo sostenible: la construcción de una racionalidad ambiental para la sustentabilidad: una visión desde América Latina*.
- López, A. et ál. (2006). “El Desarrollo Humano Sustentable: Bases teóricas y prácticas para la implementación en la Universidad de La Salle”. *Revista Universidad de La Salle*, 41, 79-87.
- Löst, A. (1940). *The Economics of Locations*. Jena: Fischer.
- Lucas, R. (2005). *Lecturas sobre crecimiento económico*. Bogotá: Norma.
- Mamadouh, V., Olivier, K. y Van der Velde, M. (2004). Articulating Local and Global Scales. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 95 (5), 455-66.
- McMichael, P. (2004). *Development and Social Change: A Global Perspective. Sociology for a New Century* (3ª edición). Thousand Oaks: Pine Forges Press.
- Neira, F. (2009). Búsqueda de sentidos de vida en la globalización. En: *Resignificar la globalización*. Bogotá: Universidad de La Salle.
- Neira, I. y Guisan, C. (2002). Modelos econométricos de capital humano y crecimiento económico: efecto inversión y otros efectos indirectos. *Economic Development*, 62, 1-30.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nurkse, R. (1961). *Equilibrium and Growth in the World Economy, 1961* (versión en español). Buenos Aires: Amorrortu.
- Ots, J. (1941). *El estado español en las Indias. Sección de obras de historia*. México, D.F.: México: Fondo de Cultura Económica.
- Perroux, F. (1955). Note sur la notion de “pole de croissance”. *Economie Appliquee*, 8, 307-320.

- Pietrzyk, D. (2003). Democracy or Civil Society?. *Politics*, 23 (1), 38-45.
- PNUD. (2009). Objetivos del Desarrollo del Milenio. Recuperado de <http://www.undp.org/spanish/mdg/>.
- Porter, M. (2006). *Ventaja competitiva*. Barcelona: Deusto.
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pries, L. (2001). The Disruption of Social and Geographic Space. Mexican-US Migration and the Emergence of Transnational Social Spaces. *International Sociology*, 16 (1), 55-74.
- Prigogine, I. (1996). *El fin de las certidumbres*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Ricardo, D. (1985 [1817]). *Principios de economía política y tributación*. Madrid: Grandes Pensadores.
- Rendón, J. y Bohórquez, C. (2009). El desarrollo humano integral y sustentable: cumbres, cooperación y responsabilidad global. En: Neira, F. *Resignificar la globalización*. Bogotá: Unisalle.
- Romer, P. (1991). El cambio tecnológico endógeno. *El Trimestre Económico*, LVIII, 441-480. México.
- Roth, A. (2007). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Samir, A. (1990). *Maldevelopment: Anatomy of a Global Failure*. Londres: Zed Books.
- Sanabria, N., López, A. y Vélez, J. (2009). Bogotá, ciudad y calidad de la vida, análisis por componentes 1994-2004. Resultados finales de investigación. *Revista Universidad & Empresa*, 17, 112-155. Universidad del Rosario.
- Sassen, S. (1996). *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. Nueva York: Columbia University Press.
- Sassen, S. (2003). *Los espectros de la globalización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Simon, H. (1996). *The Sciences of the Artificial* (3ª edición). Cambridge, MA: The MIT Press.
- Smith, A. (1982 [1776]). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Spinner, J. (1994). *The Boundaries of Citizenship. Race, Ethnicity, and Nationality in the Liberal State*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Thaler, R. y Sunstein, C. (2009). *Nudge*. New York: Penguin Books.
- Universidad de La Salle. (2007). *Proyecto Educativo Universitario Lasallista (PEUL)*. Bogotá: Unisalle.
- Universidad de La Salle. (2008). *Enfoque Formativo Lasallista (EFL)*. Bogotá: Universidad de La Salle.
- Vásquez, A. (2008). Desarrollo Endógeno y globalización. Recuperado de http://designblog.uniandes.edu.co/blogs/dise2301/files/2008/10/vazquez_barquero.pdf.
- Von Thünen, J. (1826). *Der isolierte staat in beziehung auf landwirtschaft und nationalökonomie*. Hamburg: Perthes.
- Weber, M. (1998). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva* (2ª edición). México: Fondo de Cultura Económica.
- World Commission on the Social. Dimension of Globalization. (2004). *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All. Brief reviews of policy issues*. Recuperado de <http://www.ilo.org/wcsdg>.