

Gobernanza de la prospectiva del proceso de planificación y gestión del desarrollo económico social en micro regiones

Prospective governance process of planning and management of economic and social development in micro regions

Governança da prospectiva do processo de planejamento e gerenciamento do desenvolvimento econômico-social em micro regiões

Dr. Rafael L. Espinoza Rodríguez*

RESUMEN

El reconocimiento amplio que ha tenido el proceso de gobernanza para viabilizar las interacciones económicas y sociopolíticas entre actores del gobierno y de la sociedad civil en territorios locales (micro regiones), permite establecer a través del presente artículo, resultado de una indagación documental, la configuración de conexiones teóricas que sustentan la posibilidad de implementar el proceso de planificación y gestión del desarrollo económico-social direccionado desde el paradigma del desarrollo endógeno.

Palabras clave: gobernanza, desarrollo endógeno local sostenible, prospectiva.

ABSTRACT

The wide recognition that has had the governance process to make viable the economic and socio-political interactions between the actors of the government and the actors of the civil society in local territories (micro-regions), allows that in the present paper, resulted from a documentary research, to be established the theoretical connections that are configured to assess the possibilities that exist to implement the planning and management of the process of economic and social development addressed by the paradigm of endogenous development.

Keywords: governance, local sustainable endogenous development, foresight.

RESUMO

O reconhecimento generalizado que teve o processo de governança para viabilizar as interações econômicas e sócio-políticas entre atores do governo e da sociedade civil em territórios locais (micro regiões) permite estabelecer através do presente artigo, resultado de uma pesquisa documental, a configuração de conexões teóricas que sustentam a possibilidade de efetuar o processo de planejamento

* Venezolano, Doctor en Estudios del Desarrollo, Postdoctorado en Ciencias Sociales, Coordinador de la Línea de Investigación Relaciones Inter-organizacionales del Doctorado en Ciencias Humanas de la Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela. Investigador adscrito al Doctorado en Planificación y Gestión del Desarrollo Regional del Núcleo Punto Fijo de la Universidad del Zulia, Estado Falcón, Venezuela. Correspondencia con el autor: espinozarl@yahoo.com.

e gestão do desenvolvimento económico - social orientado desde o paradigma de desenvolvimento endógeno.

Palavras-chave: governança, desenvolvimento endógeno local sustentável, prospectiva.

1. Introducción

El desarrollo económico social como proceso de construcción colectiva determina la intervención organizada de todos los actores y agentes localizados en una micro región, de modo que la arquitectura del modelo de desarrollo deseable para un territorio delimitado como tal, requiere del reconocimiento de la gobernanza, entendida como el proceso de interacción participativa de actores públicos y privados, fundamentado en normas, principios y valores, soportado por un sistema de relaciones complejas.

La perspectiva territorial del desarrollo endógeno local sostenible se fundamenta en la formulación de propuestas focalizadas en las personas a partir de la interacción entre los sistemas socioculturales y ambientales, contemplando la integración productiva y el aprovechamiento competitivo de los recursos, como medios de cooperación y corresponsabilidad de los actores sociales.

Se trata por lo tanto de una visión integradora de espacios, actores sociales, mercados y políticas públicas de intervención, a través de los cuales se pretende alcanzar la generación de riqueza con equidad, respeto a la diversidad, solidaridad, justicia social e inclusión social.

Dichos valores y resultados sólo podrán lograrse si se concibe el desarrollo como un proceso que involucra la complementariedad de múltiples dimensiones: *i) Dimensión económica-productiva:* traducida en eficiencia a través de la capacidad de innovar, emprender, diversificar y articular recursos locales para generar oportunidades de trabajo e ingresos, integrando redes de emprendimientos inter-organizacionales; *ii) Dimensión socio-cultural:* expresada en mayor equidad social debido a la participación de los ciudadanos en las estructuras del poder, teniendo como referencia los valores y la cultura del territorio; *iii) Dimensión político-institucional:* representada a través de la consolidación de una institucionalidad evolucionada que permita el desarrollo de políticas territoriales negociadas, resaltando los fundamentos de gobernabilidad democrática, buena gobernanza y ejercicio pleno de la ciudadanía; *iv) Dimensión económico-ambiental:* orientada al aprovechamiento del medio ambiente como activo del desarrollo, considerando el principio de sostenibilidad, con énfasis en la gestión sostenida de la base de recursos naturales, asegurando su disponibilidad para las generaciones futuras; y *v) Dimensión*

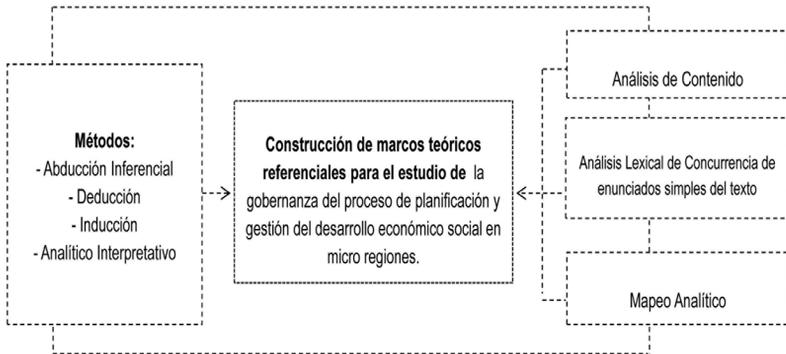
prospectiva-estratégica: signada por una profunda reflexión acerca de la evolución dinámica de los sistemas socio-económicos productivos y la formulación de escenarios deseables en el marco de la alianza de los actores locales requeridos para la construcción del devenir del desarrollo local integral.

2. Metodica de investigación

La metódica empleada en la construcción de las reflexiones teóricas que apoyan la línea argumentativa del discurso, acudió a métodos de razonamiento lógico de abducción inferencial, deducción, inducción y análisis interpretativo, a partir de los cuales se develan los principales atributos de las concepciones de gobernanza que orientan desde un muestreo de las principales definiciones elaboradas por los autores más representativos de la literatura socio-política y económica, la caracterización del proceso de planificación y gestión del desarrollo económico social local.

El análisis de contenido, complementado por el análisis lexical de concurrencia de enunciados simples del texto escrito (Método Alceste), sumados a la herramienta del mapeo conceptual, soportan las inferencias hipotéticas expuestas a continuación.

Figura 1: Metodica de la investigación.



Fuente: elaboración propia.

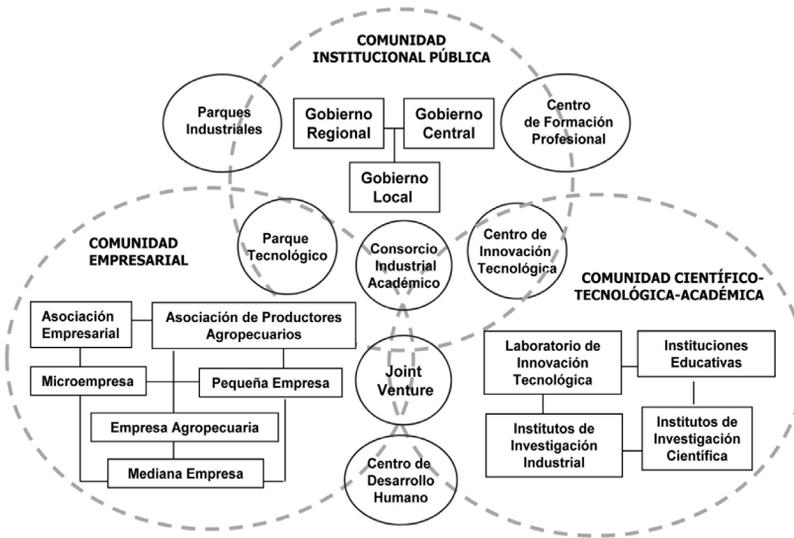
3. El territorio: estructura para el desarrollo económico social

El territorio es el contexto social necesario para la sostenibilidad del desarrollo económico social, que se constituye de una base de valores y conocimientos producidos por la historia y de un conjunto de comportamientos comunes en él presentes, siendo por tanto un elemento decisivo en la generación de competitividad de las unidades económicas existentes en un sistema globalizado.

El desarrollo económico social en lo local adquiere un significado particular de creación de intangibles institucionales tales como las capacidades de organización, integración y participación de lo que se puede denominar: *sistema intersectorial de producción sostenible*. En condiciones de gobernanza, este sistema debe garantizar el acceso de todos los agentes y actores gubernamentales, económicos, académicos, culturales, políticos entre otros, en la conducción del proceso de planificación y gestión del modelo de desarrollo acordado democráticamente.

Lo anterior equivale a señalar que la producción y gestión del hábitat local y de los equipamientos colectivos ubicados en la base social del desarrollo en la economía y sociedad del conocimiento, son responsabilidad no sólo de los gobiernos locales. La articulación entre los actores económicos privados, las organizaciones productoras de conocimiento e innovaciones tecnológicas y el gobierno local, constituyen la trama institucional y organizativa fundamental de los procesos de creación de riqueza sostenible. La figura 2 muestra cómo desde sus roles particulares, estos actores comparten en gobernanza la tarea de sustentar el desarrollo local competitivo.

Figura 2. Tejiendo la red: gobierno-universidad-sector productivo para sustentar el desarrollo local competitivo.



Fuente: elaboración propia.

No obstante, las concepciones del desarrollo local tales como el desarrollo desde abajo y el desarrollo endógeno, si bien matizan la importancia de la participación de los actores locales y la conformación de redes inter empresariales, no abordan ampliamente las im-

plicaciones que tiene la infraestructura de gobernanza en la formulación y ejecución del proceso de planificación descentralizado y localizado en las micro regiones, insistiendo en la responsabilidad del actor gobierno. En un viraje de su concepción original, el gobierno local ha de iniciar el tránsito hacia la instalación del proceso de gobernanza local, lo cual evidencia el reconocimiento de los otros como socios, aliados y auditores del cumplimiento de las políticas de desarrollo.

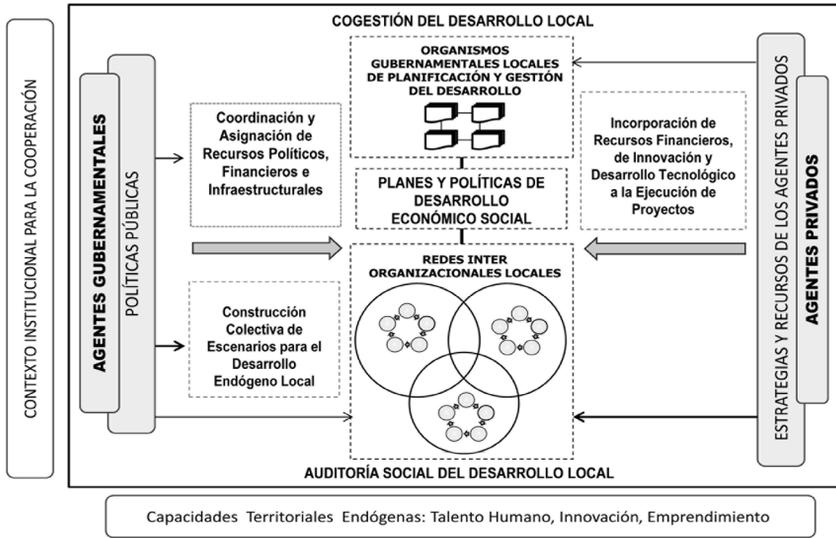
Siendo el territorio el ámbito donde los agentes y actores públicos y privados acuerdan el modelo y las estrategias compatibles con las tendencias globales y la idiosincrasia local, la gobernanza del proceso de desarrollo local, concebida como el empoderamiento colectivo de la sociedad (Mayntz, 2000) para fortalecer la competitividad territorial, es entonces el recurso intangible que conlleva a la cohesión, al incremento del capital social y el capital relacional territorial, como soportes de un desarrollo económico social de larga duración. Así, en un ambiente de gobernanza, los diferentes actores participan y cooperan creando condiciones para que el proceso de desarrollo local sea el resultado de la adecuada formulación y aplicación de las políticas públicas que orientan el orden social y económico.

4. Enfoque conceptual para el estudio de la gobernanza del desarrollo económico social

La naturaleza que describen las concepciones teóricas de la gobernanza como estructura de relaciones de decisión es sumamente compleja, tomando en cuenta que además de involucrar a diferentes actores de los sectores público, privado y gubernamental, con frecuencia lo hacen con interdependencias a distinto nivel, lo cual es un rasgo inherente al significado de la gobernanza en sí misma.

La indagación documental realizada entre las corrientes más representativas de la gobernanza, conlleva a señalar que su construcción teórica se distingue por no situar las demandas en la sociedad y las capacidades en los gobiernos. Contrario a ello, *necesidades y capacidades en sus tensiones* (dinámica de interacciones), *pautas* (complejidades e interdependencias) y *actores* (diversidad de significados e interpretaciones) se aprecian como elementos sociales y políticos, públicos y privados, locales y estatales con mutuas interdependencias.

Figura 3: Proceso de gobernanza del desarrollo económico social local.



Fuente: elaboración propia.

Existe un papel específico que la gobernanza asigna al Estado y a la ciudadanía, basado en el creciente reconocimiento de la interdependencia entre éste y la sociedad, entre lo público y lo privado. En gobernanza, la sociedad y la economía se desarrollan al unísono, pasando el sistema político a ser ejecutado, desde las más altas esferas gubernamentales, involucradas con el modo tradicional de gobernar, a un nuevo ámbito donde la acción de gobernar transcurre en un espacio donde los límites entre el gobierno y la sociedad son más difusos y las líneas entre la responsabilidad pública y privada se confunden (Coppedge, 1996), conjugando espacios para la cogestión del desarrollo económico social local y la auditoría de los recursos políticos, financieros e infraestructurales que propendan a escenarios para el desarrollo endógeno local, (tal como se representa en la figura 3) en el marco de la ejecución de proyectos que integren las principales capacidades territoriales endógenas (talento humano, innovación y emprendimiento tecnológico).

Acreditadas opiniones de las modernas vertientes de la gobernanza local, entre ellas la abanderada por Whittingham (2005), refiere que la gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles, integrando instituciones tanto formales como informales.

En gobernanza los actores estratégicos llevan a cabo procesos de interacción, quienes en ejercicio compartido de las relaciones de poder, cuentan con los recursos necesarios para poder incidir en el orden socio-político vigente, a través del entramado normativo y decisorio sobre incidencias de carácter colectivo (Farinós Dasi, 2008).

Otros la definen como un modelo de entendimiento y toma de decisiones, estrategias y políticas (Jorquera Beas, 2011), que vincula a actores formales e informales, en una nueva forma de hacer las cosas, sostenible y sustentable, que coordina y comunica entre los agentes involucrados y permite mejorar el control y la transparencia de la gestión pública.

De las anteriores definiciones se colige la presencia de un contexto de interacción e integración para la declaración y ejecución de acuerdos, de alianzas entre actores afectados por necesidades y poseedores de recursos para generar soluciones. Por tanto se presume una modalidad de sistema político que promueve la institucionalización de la acción colectiva de los ciudadanos para generar recursos y tomar decisiones para satisfacer necesidades.

En este sentido diseñar el modelo de desarrollo económico social del territorio local pasa por la presencia de una consolidada gobernanza política, económica y social, que congrega: empoderamiento socio-político, socio-económico y democratización del poder para intervenir en el diseño y ejecución de políticas socio-económicas de alcance local.

Un involucramiento sistemático, sostenido y directo en el contexto teórico y práctico de la planificación en Venezuela, como investigador del desarrollo regional y local, permite afirmar desde estas líneas que en el devenir de la planificación del desarrollo iniciado con la institucionalización de la formulación de planes, a comienzos del período democrático en 1958 y hasta el presente, la concepción ideológica de la planificación del desarrollo, responde a una sesgada interpretación de la concentración del poder en los entes gubernamentales para delinear y ejecutar estrategias que condicionan las iniciativas e intervención de actores económicos, sociales, académicos y científicos en la concepción y ejecución de proyectos vinculados con necesidades locales, dando lugar a una consecuente falta de compromiso de estos sectores con los lineamientos gubernamentales.

Partiendo de lo anterior y en concordancia con la noción de gobernanza que Le Galès (2002) define como un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones, para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre, se hace referencia a continuación a un triple problema que atañe a la *acción pública*:

a. La densidad técnica y la complejidad de la acción pública aumentan; esto significa que la elección pública ha de tener en cuenta datos relativos a universos científicos, técnicos, económicos, sociales o políticos cada vez más heterogéneos, lo que comporta

necesariamente que la integración de los actores políticos de estos universos sea a la vez compleja y problemática.

b. *El entorno socio-organizativo de la acción pública es cada vez más fluido e incierto*, es decir, cada decisión vincula a actores de estatuto diverso cuya integración niega la dicotomía público-privado. Además, en un contexto donde se combinan elementos de descentralización y factores de concentración de decisiones, toda política pública adopta la forma de “gobernanza a múltiples niveles” o gobernanza multinivel (Hooghe, 1996), lo que debilita la capacidad de reacción de cualquier actor considerado aisladamente.

c. *La articulación entre los procesos de la “política electoral”* (formas de selección de las elites políticas, formas del debate público, condiciones de la competición por los puestos de poder y la representación de los ciudadanos) *y la “política de los problemas”* (formulación de problemas públicos, representación de grupos de presión, procesos de ejecución de la acción pública) *es cada vez más problemática* (Leca, 2000).

En estas condiciones, la gobernanza aparece como una forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiplicación de actores, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilidad y de legitimación de la decisión, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas.

Desde este mismo enfoque, Metcalfe y Richards (1990) se refieren a la gestión pública como un macroproceso vinculado con el cambio y más concretamente, con el cambio estructural. El nuevo enfoque de la gestión pública consiste en un proceso tendiente a lograr la cooperación interorganizacional en circunstancias tales, que objetan el marco tradicional de las políticas públicas y de las formas convencionales de cooperación.

Asumir la gestión pública como macroproceso, requiere adicionalmente una clara visión de gestión inter organizacional en el que los diversos intereses y organizaciones implicadas en una política concreta se vinculan a través de un proceso participativo de solución conjunta de problemas y de decisiones colectivas para rediseñar las reglas del juego y redefinir sus papeles y responsabilidades. La gobernanza cobra sentido entonces como el sistema de instituciones, movimientos, estructuras de cooperación, coordinación y soberanía compartida, construidas o reestructuradas con prácticas de participación de la sociedad civil, que en su conjunto garanticen la orientación, gestión y control del proceso local y global para el desarrollo.

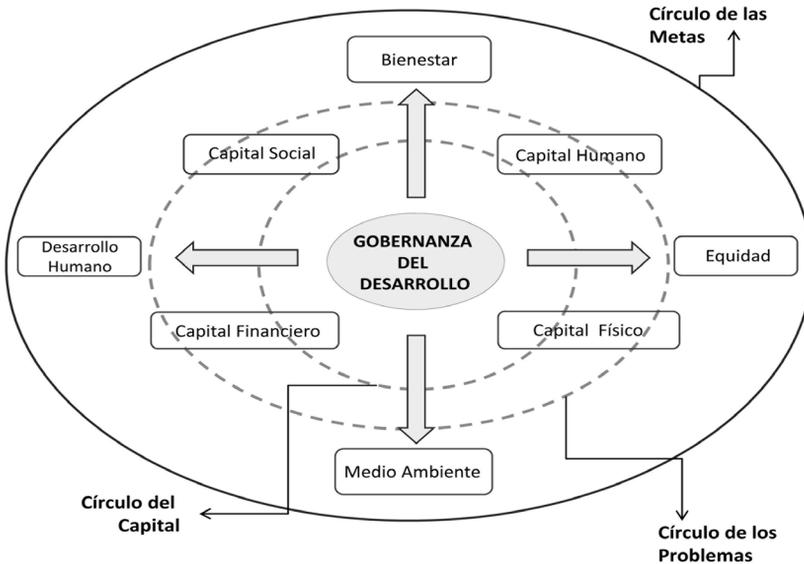
Delamaza y Flores (2009) plantean la gobernanza como: a) Ampliación y pluralización de actores de lo público, a causa de las transformaciones sociales e institucionales como el Estado y lo público no estatal; b) Conjunto de procesos y arreglos institucionales conducentes a la coordinación de dichos actores; c) Construcción de metas comunes, definidas colectivamente sin predeterminación por alguno de los actores involucrados; y d) Respuesta efectiva y coherente a la complejidad del entorno.

El discurso teórico que se teje entre los aportes de los autores hasta aquí presentados, recurre reiteradamente a la exigencia del reconocimiento del otro, de la creación de espacios para la participación cooperativa y, en ese orden de consideraciones, a la valoración de la toma de decisiones de manera colectiva, entre algunos aspectos fundamentales para comprender la gobernanza del desarrollo. Los autores dan por hecho que está presente la estructura social y cultural que corresponde a esa conceptualizada forma de convivencia y práctica humana.

Un dato que se deriva del análisis de los textos muestreados es la ausencia en todas las concepciones, del aporte teórico que apunte al requerimiento de la infraestructura social y cultural que anide una *cultura de la gobernanza*. Esta cultura contiene los principios y valores que han de ser internalizados por todos los tejidos humanos que determinan las dinámicas políticas, sociales, económicas, académicas en el territorio local. Estos principios y valores imbricados en la cultura de la gobernanza en correspondencia con los grandes objetivos del desarrollo económico social, son los principales garantes de velar y dirigir la economía hacia el bien común, hacia la economía de la construcción y no de la destrucción, con énfasis en la realización de aquellos bienes de interés público, que la economía clásica no puede producir.

De los planteamientos anteriores pueden inferirse las implicaciones que tiene el proceso de gobernanza en el aseguramiento del proceso de desarrollo endógeno local, contextualizado en un sistema reticular, expresado en múltiples formas de relaciones horizontales entre una pluralidad de actores públicos y privados, estructurando redes, dispuestas para mejorar los procesos de decisión, gestión y desarrollo de lo público colectivo, teniendo en cuenta una relación con características de integración e interdependencia que apunten hacia el proceso de desarrollo endógeno sostenible integral en lo local, representado en el diagrama de elementos y principios básicos que ilustra la figura 4.

Figura 4: Diagrama del desarrollo endógeno sostenible integral en lo local.



Fuente: elaboración propia.

5. Territorialización reticular y redes inter-organizacionales como estructuras de la gobernanza del proceso de desarrollo económico social local

Rhodes (1997) define a las redes como *estructuras de gobernanza*, como “un grupo o complejo de organizaciones relacionadas entre sí mediante la dependencia de recursos que se distinguen de otros grupos o complejos por la estructura de esta dependencia”. Frente a la visión estatista, aparece una imagen que vuelve relativa la frontera existente entre Estado y Sociedad, que hace hincapié en la diversidad de actores participantes en la construcción de la acción pública y en el carácter relativamente fluido de los grupos así constituidos. En este escenario, el concepto de red se basa en la interacción de organizaciones interdependientes. Los actores interesados en la elaboración de una política determinada y que disponen de recursos (materiales e inmateriales) necesarios para su formulación o su ejecución, se relacionan entre sí para intercambiarlos. Estas relaciones, variables en su grado de intensidad, normalización, estandarización y frecuencia de interacciones, constituyen la estructura de la red, que permite el intercambio de recursos.

Dada la concepción que se asume de las redes inter organizacionales como sistemas sociales insertos en las diversas dinámicas de los espacios regionales, locales y nacionales constituyentes de un país, se incrementa el significado de la reflexión y explicación sobre la naturaleza de la gobernanza de redes inter organizacionales, en correspondencia con su estructura, conformación, comportamiento y perdurabilidad.

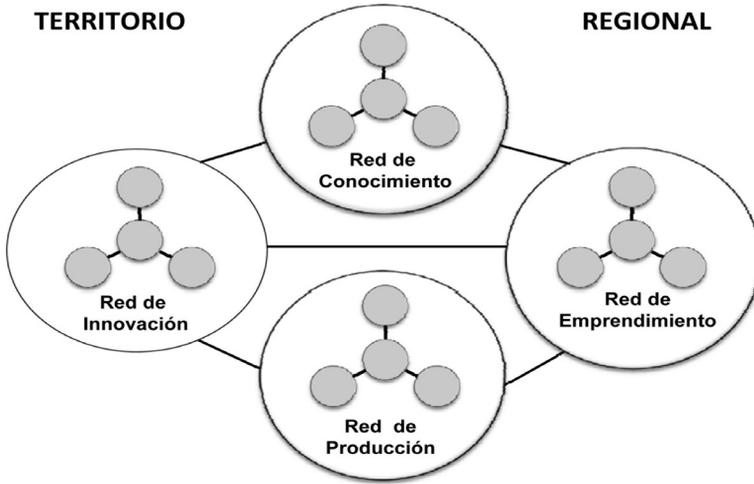
La noción de red constituye una respuesta, al proponer un esquema de interpretación de las relaciones Estado-Sociedad que subraya el carácter horizontal, no jerárquico de estas relaciones, el carácter formal y relativamente informal de los intercambios entre los actores de la red, la inexistencia de una organización cerrada que justifique los intercambios con la periferia y la combinación de recursos técnicos (vinculados a la experiencia de los actores) y recursos políticos (relacionados con la posición de los actores en el sistema político). Análogamente, en relación con el enfoque pluralista, la noción de red introduce una cierta estabilidad entre relaciones y ofrece instrumentos analíticos para comprender cómo se construyen esos espacios de encuentro entre actores públicos y privados.

El espacio de redes está basado en la multiplicación de flujos entre nodos en los que se ejercen las principales funciones que rigen los comportamientos de la economía y la sociedad a escala mundial, convirtiéndose por tanto, en una forma espacial dominante de articulación del poder, tal como sugiere la figura 5, ilustrativa de la configuración de una red inter organizacional para promover los componentes de investigación y desarrollo.

Sin embargo, no puede olvidarse que junto a dicho espacio de flujos, sigue estando presente el espacio de lugares, aquel en el que se desarrolla la vida cotidiana de la gente y en el que se establecen las principales relaciones entre las personas. El primero, pese a su indudable potencia, es un espacio abstracto, el segundo es un espacio concreto y por tanto, mucho mejor percibido (Castells, 2001). Se refiere el autor al ámbito local, municipal.

La morfología de red parece estar bien adaptada para una *complejidad de interacción creciente* entre los actores del territorio y para pautas de desarrollo impredecibles que surgen del poder creativo de esa interacción.

Figura 5. Tejiendo la red inter organizacional de investigación y desarrollo tecnológico.



Fuente: elaboración propia.

El contexto de la red es la infraestructura natural para hacer viable y factible la gobernanza de la planificación y gestión del desarrollo económico-social debido a que crea las condiciones que aseguran el establecimiento de los vínculos de cooperación para promover y ejecutar emprendimientos económicos y sociales que permiten el desarrollo de *clusters* socio-productivos con base en alianzas de innovación tecnológica. La red como sistema de relaciones inter organizacionales determina las estructuras y los procesos a través de los cuales se organiza la formulación de las políticas de desarrollo económico social, o lo que es igual, a través del proceso que aquí se denomina gobernanza. El resultado es la interdependencia funcional entre actores públicos y privados.

Los gobiernos son cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de actores que escapan a su control jerárquico. Estos cambios han favorecido la emergencia de redes de políticas como formas particulares de gobernanza que permiten a los gobiernos la movilización de recursos políticos en contextos en que estos recursos se encuentran dispersos entre actores públicos y privados con la finalidad de alcanzar el paradigma de desarrollo endógeno sostenibles operando en escenarios deseables.

6. Planificación del desarrollo local sostenible

El desarrollo local en sí mismo constituye un proceso que ha de ser abordado de manera sistemática y continua para llegar a alcanzar resultados sostenibles en un espacio y tiempo

determinado. El desarrollo local no es un hecho adquirido, mucho menos fijo o estático. En oposición, éste se construye en forma dinámica y permanente, constituyendo una práctica que tiene la obligación de conseguir resultados. En consecuencia, el desarrollo local como proceso objeto de planificación, implica el soporte del proceso de gobernanza para asegurar que el desarrollo sea sostenible como resultado de la intervención de los diversos segmentos de la sociedad local.

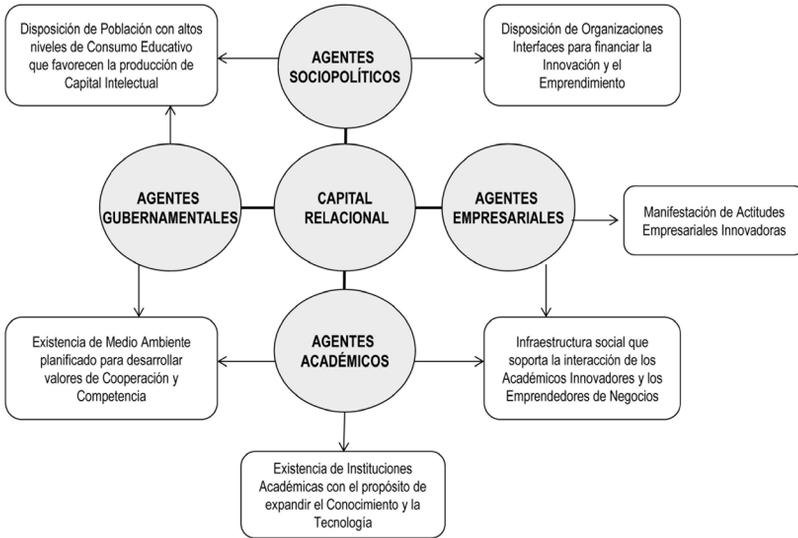
Van Hermelrick (2001) define el espacio local como un sistema compuesto de "...un conjunto de subsistemas en interacción dinámica entre sí y con su medio ambiente, cuya finalidad es la satisfacción de necesidades". El mismo autor entiende el desarrollo local como "...un proceso basado en alianzas entre actores, que se genera en un ámbito territorial inmediato, con el fin de impulsar procesos de cambios para el mejoramiento de su bienestar colectivo". De estos planteamientos se rescata como corolario que el desarrollo local se manifiesta como el proceso que interseca de manera cohesionada los subsistemas económico, político administrativo, social, cultural, científico tecnológico, educacional y ambiental de una localidad, a través de la aplicación de esquemas de planificación y gestión técnicos y cooperativos, con el propósito de generar las condiciones necesarias para alcanzar un crecimiento económico y un desarrollo social equitativos, sostenibles y en democracia.

El concepto de desarrollo local adquiere una dimensión socio-territorial, cultural-territorial, instrumental-territorial que configura un ámbito demarcado por un proceso continuo de cambio de transformación direccionado por paradigmas y estructuras de planificación hacia la evolución de todos los subsistemas que ejecutan los procesos que ocurren en espacios sub nacionales tales como los espacios municipales o micro regionales.

La planificación y gestión del desarrollo local sostenible deviene del conocimiento e interpretación que se tenga de los paradigmas que definen y determinan tal proceso. De la perspectiva de los horizontes del desarrollo regional y local, emergen en la actualidad distintas corrientes de pensamiento respecto al deber ser del desarrollo deseable para satisfacer las necesidades humanas en lo individual y colectivo.

Esas concepciones académicas y pragmáticas permiten visualizar escenarios deseables que se socializan a fin de encontrar un nivel de aceptación e internalización por parte de los actores responsables de proponer los modelos de desarrollo. Así aparecen propuestas como el Paradigma de Desarrollo Endógeno Local Sostenible, el cual conjuga la necesaria participación intersectorial hacia el logro de la gobernanza del desarrollo social local y los recursos y medios correspondientes. La figura 6 conjuga la articulación de los agentes (actores), medios locales o recursos requeridos a tal propósito.

Figura 6. Agentes y medio local (recursos) requeridos en la promoción del desarrollo endógeno local sostenible.



Fuente: elaboración propia.

El desarrollo local sostenible implica el reconocimiento y auditoria de todos los recursos, capacidades y actores localizados en el micro-cosmo local. Este micro-cosmo se define como un territorio social y culturalmente organizado, que opera en función de sus capacidades para materializar innovaciones y emprendimientos que conlleven a generar sinergias positivas entre los responsables de las actividades productivas y de las actividades políticas, sociales, culturales y organizacionales que conllevan al logro de mayores niveles de calidad de vida y bienestar.

En este marco teórico del desarrollo local sostenible se debe destacar que uno de los recursos que hacen factible la materialización del paradigma del desarrollo económico social sostenible está representado por la magnitud e intensidad con la que se hagan visibles los *indicadores de la cultura de gobernanza* existente en un territorio o micro región, siendo posible estimarlos desde evidencias tangibles de transparencia de los gobiernos locales, expresada a través de mecanismos de rendición de cuentas, lucha contra actos de corrupción administrativa, acceso a canales de información y comunicación, idoneidad y pertinencia del marco de políticas públicas, marco legal que estimule el sistema productivo local, respeto a las regulaciones de la actividad económica, respeto a la propiedad intelectual e industrial que cohesionan a los agentes gubernamentales con los actores empresariales para el despliegue de procesos económicos-sociales, programas económicos para respaldar el desarrollo social-cultural, entre otros.

7. Desarrollo endógeno en lo local

En opinión de Aydalot (1985), el desarrollo endógeno constituye una aproximación voluntarista y utópica al desarrollo, la búsqueda de un nuevo paradigma que se articula alrededor de tres grandes cuestiones: el concepto de desarrollo, los mecanismos que favorecen los procesos de desarrollo y por último, las formas más eficaces de actuación de los actores económicos y sociales. De la visión de este autor se rescata que el desarrollo endógeno local es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, un municipio o región, en que se pueden identificar al menos tres dimensiones:

- *Económica*, con uso eficiente de los factores productivos, economías de escala y aumento de la productividad y competitividad.
- *Sociocultural*, integrando los valores locales como base de las relaciones socioeconómicas y del proceso de desarrollo.
- *Política-administrativa*, creando un entorno local favorable a la producción y el desarrollo.

De lo anterior se infieren rasgos que caracterizan el horizonte del desarrollo endógeno, como un proceso que se asocia a la satisfacción de las necesidades y demandadas de una población a través de la participación activa de la comunidad local en el diseño de los procesos y estrategias conducentes a la transformación de los recursos y estructuras requeridos para el bienestar colectivo. Alcanzar el desarrollo endógeno supone lograr el bienestar económico, social y cultural de la comunidad local en su conjunto. La estrategia de desarrollo se propone, además de transformar los aspectos productivos, potenciar también las dimensiones sociales y culturales que impacten positivamente el bienestar de la sociedad.

El paradigma del desarrollo endógeno constituye una aproximación territorial al desarrollo y al funcionamiento del *sistema socio-cultural-productivo*. El territorio es en consecuencia, un agente de transformación y no un simple soporte de los recursos y de las actividades económicas, ya que las organizaciones productoras y los demás actores de la micro región, inter-operan y trans-operan para desarrollar la economía y la sociedad (Vázquez Barquero, 1999). El punto de partida del desarrollo de una comunidad territorial es el conjunto de recursos humanos, económicos, tecnológicos, institucionales, culturales y políticos que constituyen su potencial de desarrollo.

El desarrollo endógeno es ante todo, una estrategia para la pro acción. Las comunidades locales tienen una identidad propia que les impulsa a concebir, comunicar y ejecutar iniciativas para el desarrollo de la comunidad local. En esa línea de argumentación, se puede señalar respecto a la gobernanza del desarrollo endógeno que son los indicadores de confianza entre el sector productivo, los clientes, usuarios y agentes reguladores del

gobierno, lo que fortalece la dinámica de desarrollo de ese espacio y potencian sus características endógenas.

El enfoque tiene como objetivo el territorio en su dimensión local, se trata de promover un tipo de desarrollo que requiere, fundamentalmente, una *política de Estado* cuyos objetivos sean la inclusión y la cohesión social y territorial, tendientes a promover el bienestar de la sociedad urbana y rural, potenciando su contribución estratégica al desarrollo regional y nacional.

Esta propuesta sustenta su gobernanza en la participación amplia de las organizaciones de la sociedad civil, así como de los representantes de los gobiernos locales y regionales. La perspectiva territorial del desarrollo endógeno sostenible visto desde esta perspectiva, hace posible la formulación de una propuesta centrada en las personas, sustentada en los puntos de interacción entre los sistemas socioculturales y los sistemas ambientales.

Al mismo tiempo, incluye la integración productiva y el aprovechamiento de los recursos productivos para viabilizar la cooperación y corresponsabilidad de diversos actores sociales.

Es importante resaltar que el enfoque plantea dos grandes propósitos:

- *Cohesión social*, es decir, la construcción de sociedades fundamentadas en la equidad, respeto a la diversidad, solidaridad, justicia social y el sentido de pertenencia, y
- *Cohesión territorial*, como expresión de espacios, recursos, sociedades e instituciones que componen instancias del Estado integradas cultural, política, económica y socialmente. La construcción de la cohesión social sobre la base de la cohesión territorial, confiere al desarrollo local una orientación más pragmática y apegada a la realidad de los procesos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales que rigen el destino de las naciones.

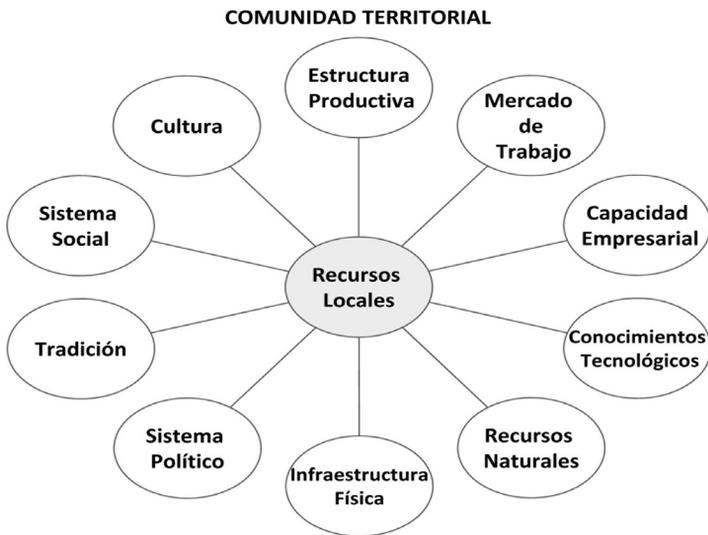
Los principios del enfoque inciden en la gestión de las políticas públicas. En ese sentido, ellos apuntan a que el objeto de las políticas es el territorio; al mismo tiempo, que la formulación de políticas públicas es *“ad hoc”* y debe consolidar la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales en su gestión. Además, el rol del Estado debe focalizarse en la provisión de bienes públicos, la dirección y regulación de la economía, la construcción de la democracia y la institucionalidad urbano rural.

En la práctica, los propósitos de cohesión social y cohesión territorial se manifiestan en la forma a través de la cual los socios estratégicos y actores sociales desempeñan un papel determinante en la puesta en marcha de políticas de desarrollo local sostenible. La inclusión de esos socios y actores sociales implica construir prácticas solidarias

(altruismo recíproco) y fomentar la articulación entre los sectores de progreso y los actores sociales marginados.

El enfoque visualiza los territorios como unidades articuladas por una trama social y cultural amplia que se asienta sobre una base de recursos, materiales y no materiales (ver figura 7), y mantiene sus formas de producción, consumo e intercambio. Estas, a su vez, son armonizadas por las instituciones y demás formas de organización existentes.

Figura 7. Recursos que soportan el desarrollo endógeno local.



Fuente: elaboración propia.

La gobernanza del desarrollo endógeno no es fácil por la naturaleza conflictiva entre los intereses y las percepciones opuestas que tienen los diversos segmentos de la sociedad respecto a la utilización de los recursos tecnológicos, financieros, de infraestructura, ambientales, usos del suelo con propósitos económicos, entre otros aspectos. Tales diferencias deben ser manejadas mediante el principio de gobernanza de eficacia negociada porque obedece a una relación entre actores públicos y privados incentivados por la democratización de la extensión del desarrollo económico a todos los sectores de la sociedad local.

En este contexto, la gestión pública se dirige hacia la creación de las condiciones necesarias para que se armonicen las iniciativas privadas empresariales locales con los principios y valores de un desarrollo económico social que coloca al ser humano y por ende, al ciudadano, en el centro del desarrollo.

8. Desarrollo económico endógeno en lo local

Señala Vázquez Barquero (1999) que se puede definir el desarrollo económico local como un proceso de crecimiento y cambio estructural que se produce como consecuencia de la transferencia de recursos de las actividades tradicionales a las modernas, de la utilización de economías externas y de la introducción de innovaciones, y que genera el aumento del bienestar de la población de una ciudad, una comarca o una región. Agrega que cuando la comunidad local es capaz de utilizar el potencial de desarrollo y de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno o simplemente desarrollo endógeno.

La teoría del desarrollo endógeno considera que la acumulación de capital y el progreso científico y tecnológico, son factores claves en el crecimiento económico. Asume que el desarrollo económico se produce como consecuencia de los procesos que determinan la acumulación de capital, tales como la creación y difusión de las innovaciones en el sistema productivo, la organización flexible de la producción, la generación de economías de aglomeración y diversidad en las ciudades, el desarrollo y cambio de las instituciones.

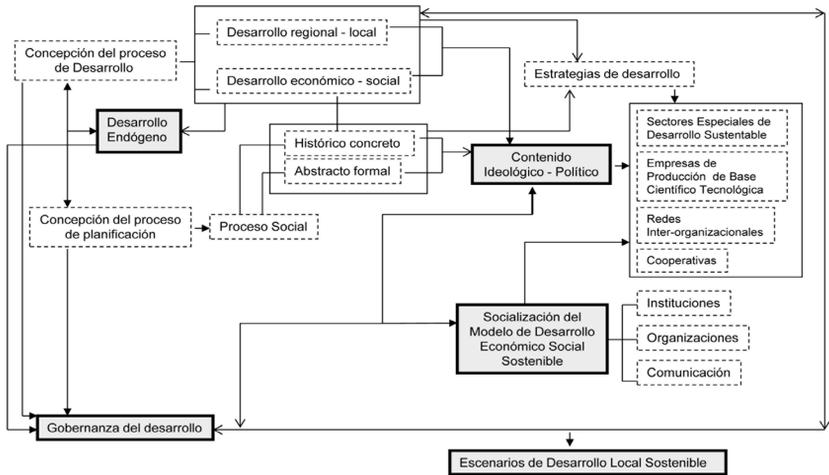
Para tener un sistema productivo local, la primera condición necesaria es conformar un proceso de desarrollo económico social fuertemente territorializado, incorporando recursos tangibles e intangibles particulares, no transferibles a otros territorios, por estar ligados a una determinada área.

La segunda condición es la presencia de una capacidad para generar proyectos. Debe existir una dirección prospectiva estratégica del cambio, una capacidad de gobierno del proceso del cambio. Una inteligencia colectiva que generalmente implica la actuación, tanto de las empresas privadas como de las públicas, que de alguna manera responden a los retos externos de los competidores, de las otras áreas y demás empresas implantadas en cualquier región de cualquier país (Garafoli, 1992).

La tercera condición para un sistema local es la existencia de una fuerte identidad así como la percepción de formar parte de un sistema, lo que conlleva a una interacción entre todo el sistema socio-político productivo, y cada una de las partes que lo componen, en el sentido de que la eficiencia y la mejora de la productividad de cada organización mejora la eficiencia y la competitividad de las otras organizaciones presentes en el territorio, debido a la interdependencia productiva (económica, política, social, cultural, académica, científica, tecnológica) de bienes y servicios entre ellas. La mejora de la eficiencia del sistema político social permite a la empresa individual ser más competitiva y ganar posiciones de mercado. De esta forma, la lógica del sistema funciona como una continua interacción entre el componente individual y el todo. La

figura 8 resume el marco de relaciones que permiten contextualizar la promoción del desarrollo endógeno local en el marco de la gobernanza del proceso de planificación y gestión del desarrollo económico social en micro regiones.

Figura 8. Relaciones teóricas que contextualizan la promoción del desarrollo endógeno local en el marco de la gobernanza del proceso de planificación y gestión del desarrollo económico social en micro regiones.



Fuente: elaboración propia.

Gestionar un proceso de esta naturaleza es una tarea compleja, puesto que se trata de una acción cultural que implica: cooperación, alto volumen de capital social, un significativo capital ético, partenariatado (acompañamiento institucional), visión a largo plazo del proceso de transformación de las estructuras sociales de producción para la generación de riqueza desde el territorio, entre otros requerimientos.

En ese orden de consideraciones, para finalizar se debe señalar que la factibilidad de materializar el desarrollo económico en lo local depende de la presencia de un sistema institucional evolucionado y complejo. Una micro región que logre la integración adecuada de densas redes de relaciones entre gobierno local, empresas, instituciones de formación e investigación, corporaciones empresariales y sindicales, podrá sin duda utilizar más eficientemente los recursos disponibles y mejorar su competitividad, disminuyendo considerablemente el riesgo de las frecuentes barreras que inhiben el desarrollo, como consecuencia de las carencias y mal funcionamiento de la red de gobernanza intersectorial, que dificulta el proceso de desarrollo auto-sostenido en dichos territorios.

9. Conclusiones

Identificar los nodos teóricos conceptuales de las dimensiones constitutivas del proceso de gobernanza y del proceso de planificación del desarrollo endógeno local, así como también establecer las interconectividades teóricas para la conformación de redes de relaciones fácticas entre los actores locales, las organizaciones públicas, privadas y los agentes de gobierno, como dinamizadores del carácter sostenible del proceso de gobernanza del proceso de desarrollo local integral, sirve de sustento teórico para reflexionar sobre escenarios futuros para el desarrollo económico social sostenible, asegurando mediante el reconocimiento del poder distribuido entre todos los actores locales, el diseño y ejecución de una estrategia que conlleve a la sostenibilidad y durabilidad del desarrollo para el bienestar colectivo. De la construcción teórica expuesta en el artículo, se debe destacar que debemos aprender cómo se construye el proceso de gobernanza del proceso de planificación y gestión del desarrollo local, dado que este es un recurso fundamental para asegurar que sean todos los ciudadanos organizados, acompañados por las diversas organizaciones y entes gubernamentales localizados en el municipio, los encargados de monitorear la ejecución de los planes, programas y proyectos derivados de las políticas públicas económicas y sociales y exigir, en consecuencia, el rendimiento de cuentas correspondiente.

Bibliografía

- Aydalot, Phillipe (1985). *Économie régionale et urbaine*. Économica, Coll. Economie, Paris. P. 487.
- Borjas, Jordi y Castells, Manuel (2004). *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*. Edit. Taurus, Madrid, España, P. 397.
- Castells, Manuel (2001). *La Galaxia Internet: Reflexiones sobre internet, economía y sociedad*. Edit. Plaza y Janés, Barcelona, España, P. 318.
- Coppedge, Michael (1996). *El concepto de Gobernabilidad. Modelos positivos y negativos*. En: PNUD-CORDES. Comp. Ecuador: un problema de gobernabilidad, Quito, CORDES-PNUD (mimeografiado).
- Delamaza, Gonzalo y Flores, Daniel (2009). *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana*. Edit. Carla Palma, Santiago de Chile, Chile, P. 149-184.
- Farinós D., Joaquín (2008). "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda". *Boletín de la Agencia de Geografía Española* N° 46, Universidad de Valencia, Dpto. de Geografía / Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, P. 11-32.

- Garafoli, Giocchino (1992). *Endogenous development and Southern Europe*. Edit. Avebury. Aldershot, Uk, P. 240.
- Hooghe, Liesbet (1996). *Cohesion policy and european integration. building multi level governance*. Edit. Oxford University Press, New York, P. 474.
- Jorquera Beas, Daniela (2011). “Gobernanza para el desarrollo local”. Documento de Trabajo No. 95. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile, Chile. P. 29.
- Leca, Jean (2000). “Sur la gouvernance démocratique: entre théorie et méthode de recherche empirique”. *Politique européenne* 1/2000, N° 1, Edit. L'Harmattan, P. 108-129.
- Le Galès, Patrick (2002). *European Societies. European Cities. Social*. P. 344.
- Mayntz, Renate (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 7. IIGOV, noviembre 2000 (mimeografiado).
- Metcalfe, Les y Richards, Sue (1990). *Improving Public Management*. Edit. Sage, London, England, P. 260.
- Rhodes, Roderick. A. W. (1997). *Understanding Governance*. Edit. Open University Press, Philadelphia, USA, P. 252.
- Van Hemelryck, Libero (2001). *El enfoque sistémico del desarrollo local*”, Manual Enfoque sistémico y desarrollo local, Escuela de Planificadores Sociales, SUR.
- Vázquez B., Antonio (1999). *Desarrollo, redes e innovación*. Edit. Pirámide, Madrid, España, P. 268.
- Whittingham, María (2005). “Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 33, P. 15, Caracas, Venezuela.

Cómo citar este artículo:

- Espinoza, Rafael L. (2015). “Gobernanza de la prospectiva del proceso de planificación y gestión del desarrollo económico social en micro regiones”, *Oikos* N° 39, 113-133, Escuela de Administración y Economía, Universidad Católica Silva Henríquez (UCSH), Santiago de Chile.
[<http://ediciones.ucsh.cl/revistas.php>]

Fecha de recepción: 04/04/2015

Fecha de aceptación: 26/06/2015