

GOBERNANZA DEL DESARROLLO LOCAL PARA LATINOAMÉRICA

Autor: José Villamil Quiroz

América Latina demanda estrategias de desarrollo local de carácter consensuado entre los gobiernos nacionales, gobiernos subnacionales, empresarios y organizaciones de la sociedad civil; que permitan enfrentar los retos de competitividad de este nuevo milenio. Para ello, se requiere un fortalecimiento institucional que de lugar a la abstracción de la cultura de la gobernanza en el contexto latinoamericano, para que esta vigorice las políticas públicas de desarrollo local que se quieran gestionar con el bondadoso objetivo de enfrentar las inequidades de la región, las cuales se evidencian de manera protuberante en las municipalidades que son azotadas directamente por el desempleo, exclusión social, pobreza galopante e inseguridad.

1. La Gobernanza.

La tercera etapa de la globalización moderna ha traído consigo un sinnúmero de complejidades que han descartado las debilidades del Estado tradicional y con ello el advenimiento de una nueva forma de gestionar los asuntos públicos que complementa los tradicionales esquemas de la burocracia y de gerencia pública. Esta es la llamada Gobernanza, que manifiesta una ruptura con la visión de la función gubernamental entendida simplemente como el ejercicio del poder por parte del Estado, los gobernantes y los líderes políticos, poniendo de presente la existencia de otros actores determinantes antes no contemplados en los habituales modelos organizativos de administración pública.

La Gobernanza es la nueva forma de gestionar la complejidad e interdependencia que caracterizan esta nueva época moldeada por la multiplicidad de actores que interactúan constantemente y en donde el Estado ha perdido su carácter de actor exclusivo y hegemónico para entrar en competencia con otros agentes que representan diversos intereses en las respectivas sociedades en las que se desenvuelven. La

justificación de este nuevo modo de gobernación radica en que los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales, estas también son retos para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. La gestión gubernamental continúa siendo decisoria, pero ella, fortalece su legitimidad y eficacia cuando es el resultado de la interacción entre los poderes públicos, el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil

En la administración pública hemos sido testigos del paso de distintos modelos organizativos que privilegiaban el accionar de los poderes públicos desde modelos rígidos, jerárquicos y centralizados hasta llegar a una nueva forma de gestionar los asuntos públicos, en la conciencia que la producción de gobernabilidad de esta época demanda altas dosis de interrelación entre los distintos niveles de gobierno con las empresas y la sociedad civil para lograr legitimidad y eficacia del accionar público en un escenario de competencias y complejidad creciente en el cual se requiere la colaboración e interdependencia entre los actores estratégicos de una sociedad.

Los actores con mayor incidencia en la estructura de la gobernanza son conocidos como actor estratégico. Pero, ¿qué es un actor estratégico?: es un actor con recursos de poder y consistencia suficiente para ejercer una influencia relevante y potencialmente un poder de veto sobre la toma y aplicación de decisiones por parte de la autoridad. Estos actores no son solamente de carácter gubernamental, sino que también son económicos, sociales, mediáticos, internacionales, militares, de hecho, entre otros.

La gobernanza emerge como las instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y el funcionamiento de redes interdependientes de actores: gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil. En el plano eminentemente local hablamos de gobernanza horizontal para referenciar las relaciones entre el gobierno, los empresarios y el tercer sector y en un plano más amplio la gobernanza vertical referida relaciones entre el gobierno nacional con los gobiernos subnacionales y estos con el sector privado y la sociedad civil.

Ahora bien, un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente, de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales o informales, que pueden registrar diversos niveles de institucionalización, dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. Entonces, la

governabilidad es una cualidad que en esta época se asimila a las sociedades o sistemas sociales, no de sus gobiernos, aunque obviamente las cualidades y calidades de estos son un factor importantísimo de la gobernabilidad, puesto que constituyen un actor estratégico de primer orden. Entonces, hablamos de la gobernabilidad de la sociedad limeña, bogotana, cartagenera, bonaerense; pero no de los gobiernos de ella (Prats, 2006).

El análisis de la gobernabilidad de un sistema implica el de su Gobernanza, es decir, el descubrimiento del mapa de actores, sus expectativas, sus conflictos y las estructuras y procesos y procesos de su interacción. Ese análisis nos descubre los equilibrios de poder y distributivos subyacentes a las estructuras y procesos de gobernanza, así como los conflictos actuales y potenciales entre los actores estratégicos, incluidos los emergentes.

En el contexto local latinoamericano es muy dado encontrar municipalidades caracterizadas por una débil gobernanza, moldeada por unas deficitarias redes de interdependencia y colaboración entre sus principales actores estratégicos, lo cual hace ver a estas sociedades como un complejo mosaico de grupos de interés con antagonismos mutuos que se superponen, mezclando recursos de poder entre ellos de forma muy diversa, los cuales varían su configuración y alianzas potenciales dependiendo del segmento de política pública que se trate. Significa ello, que la estructura de relaciones entre los diferentes actores a través de la cual se toman las decisiones sobre la cosa pública esta formada por un conjunto desarticulado de reglas y procedimientos no institucionalizados que condicionan y pautan la interacción entre los actores en la toma de decisiones que afectan a la colectividad.

Esta situación, no le permite en muchos casos, aprovechar los potenciales recursos de ventajas competitivas provenientes de los diversos sectores que constituyen la base productiva local; y mucho menos, tener un proyecto consensuado de desarrollo local de largo plazo, que le permita enfrentar las crecientes demandas ciudadanas relacionadas con el empleo, la búsqueda de niveles de competitividad de sus diferentes sectores productivos y la exigencia de un funcionamiento democrático participativo.

El engranaje de los agentes productivos, institucionales y sociales de un territorio determinado configura la nueva concepción del desarrollo local para afrontar los retos de competitividad y los procesos de cambio estructural que afectan nuestros países. Esto permite tener una aproximación sistémica de aplicación en el nivel macroeconómico y

mesoeconómico, ante los desafíos de la revolución tecnológica y organizativa que implica la introducción constante de innovaciones sociales y tecnológicas en la base productiva como elemento determinante para soslayar los bajos niveles de productividad y competitividad de los Estados y gobiernos subnacionales de Latinoamérica.

El diseño y la implementación de las nuevas políticas de desarrollo local se basan en una gobernanza vertical entre los diferentes niveles de gobierno y una gobernanza horizontal con los actores de la sociedad civil. Esto guarda relación con que la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre distintos niveles de gobierno y entre estos y las organizaciones empresariales. El entorno de la gobernanza brinda la capacidad de establecer acuerdos e impulsar proyectos con los otros gobiernos y con los otros actores privados y públicos que resulten en cada caso relevante.

2. Desarrollo Local y Descentralización.

El inicio de la tercera fase de la globalización ha puesto de presente como uno de sus factores impulsores a la reorganización territorial, en la cual las ciudades juegan un papel estelar. Esta perspectiva, nos indica que el contexto de la dinámica de la nueva economía y de la Sociedad de la Información y el Conocimiento; tiene como escenario a las municipalidades, para lo cual es un imperativo la diligencia de la metodología de desarrollo local, la aplicación de nuevas técnicas urbanísticas y liderazgo transformacional que permitan recuperar la calidad de vida en las ciudades, que es donde más se expresa con claridad la exclusión social y desigualdad que viene rompiendo por dentro la sociedad latinoamericana.

Ahora bien, la tecnología, el flujo de capitales, los sistemas de producción transnacional, actores transnacionales, los patrones de identidad y la reorganización de los espacios territoriales, emergen como los motores de esta fase moderna de la globalización; en la cual los gobiernos subnacionales constituyen el territorio de aplicación de las nuevas dimensiones de la globalización.

Significa ello que el tradicional Estado nación se resignifica a través de las llamadas Entidades Territoriales, puesto que este erosiona sus competencias transfiriendo responsabilidades y recursos hacia las propias municipalidades en la búsqueda de

proporcionar mayores niveles de autonomía para que estas pueden acometer los novedosos compromisos planteados por la internacionalización de la economía.

De igual manera, las ciudades van a tener todo el protagonismo de las relaciones comerciales en un mundo actual caracterizado por mecanismos de integración regional (áreas de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica) y para ello van a tener que contar con las infraestructuras necesarias para acometer dichos retos; introducir innovaciones sociales y tecnológicas en su territorio, planificar estratégicamente el desarrollo del territorio; generar capital social, capital conocimiento y capital institucional y por supuesto generar ventajas competitivas dinámicas.

Ello concuerda con la idea de que el desarrollo institucional (capital institucional), la construcción de consensos sociales (capital social), la formación de capital humano y capacidad tecnológica (capital conocimiento); “son procesos especialmente endógenos” - CEPAL 2002-. He aquí la importancia de la dimensión local, ya que es en últimas la que recibe todo el impacto de la globalización.

Por ello, uno de los elementos básicos de las políticas nacionales para afrontar la globalización, lo constituyen las estrategias dirigidas a desarrollar la competitividad sistémica y es precisamente el plano local, el escenario donde se desarrolla la misma con un marco regulatorio propicio. Los tres componentes básicos de esta estrategia son: **a)** El desarrollo de sistemas de innovación que aceleren la acumulación de capacidades tecnológicas, **b)** La prestación de apoyo a la transformación de las estructuras productivas y la creación de encadenamientos productivos y **c)** La provisión de buenos servicios de infraestructura (Villamil,2003).

Esta primera aproximación muestra como los factores políticos y económicos influyen en el desarrollo del proceso de descentralización de nuestros países. Elementos macroeconómicos, circunstancias sociopolíticas que afectan un territorio nacional, el marco normativo y las políticas de la administración pública nacional; interpelan para darle un ingrediente de análisis sistémico, donde cada uno de dichos componentes adquiere un papel estelar dentro del proceso de descentralización.

El desarrollo económico local (DEL) es una metodología alentadora que brinda a los Alcaldes y administradores de las ciudades una oportunidad de trabajar en asociación con otros actores o partes interesadas, para mejorar la competitividad de sus comunidades. El desarrollo económico local se refiere a comunidades locales trabajando

juntas para alcanzar un crecimiento económico sostenible que aporte beneficios económicos y mejoras en la calidad de vida para todos en la comunidad (Instituto del Banco Mundial, 2002).

Esencialmente, el DEL se refiere a comunidades que buscan continuamente mejorar y actualizar sus ámbitos de negocios para incrementar su competitividad. Las comunidades locales responden a sus necesidades de DEL de maneras muy distintas, las cuales incluyen toda una serie de iniciativas como: Los Sistemas Territoriales de innovación, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, estímulo a las nuevas empresas, atracción de inversión de otros lugares, inversión en infraestructura física (dura), inversión en infraestructura blanda, apoyo al crecimiento de agrupaciones particulares de negocios, focalizar ciertas zonas de la ciudad para regeneración o crecimiento, focalizar ciertos grupos desfavorecidos.

En tal sentido, el impulso de la concertación de actores locales, tanto públicos como privados (ayuntamientos, centros de capacitación, institutos de enseñanza media y de formación profesional, universidades, asociaciones o cámaras empresariales, sindicatos, organizaciones cívicas, entre otros), constituye una tarea principal que corresponde promover principalmente -aunque no exclusivamente- a los responsables públicos locales y regionales, a fin de lograr la vinculación en red de los mismos, para la mejora de la eficiencia productiva y la competitividad de cada sistema económico local.

En esa visión, podemos establecer que el desarrollo local es: un proceso de concertación entre los agentes (sectores y fuerzas) que interactúan en un territorio determinado, para impulsar con la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas, un proyecto común de desarrollo; que implica la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial. Esto tiene el fin de elevar la calidad de vida de cada familia, ciudadano y ciudadanía que vive en ese territorio y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional. Esto implica: una visión de mediano y largo plazo que establezca el punto de llegada y el horizonte que determina y da sentido a las acciones de corto plazo y que permite avanzar de manera gradual. Esto se logra con la concertación de los agentes locales con los regionales, nacionales e internacionales.

La puesta en marcha de una iniciativa de desarrollo local, está ligada al nivel de autonomía que tengan nuestras Entidades Territoriales. Los gobiernos subnacionales de Latinoamérica se han caracterizado por el bajo nivel de autogobierno, autoadministración, recursos propios y en general un bajo perfil de proyección de los asuntos de peculiar interés local.

A pesar del interés de la banca multilateral, tradicional ordenadora de la política económica de nuestra región, de propiciar un proceso de descentralización como eje central de las reformas estatales implementadas a finales del milenio pasado, los resultados son muy disímiles y heterogéneos de un país a otro, sobre todo en cuanto a los niveles de autonomía adoptados por cada Estado en su normatividad y la aplicación en la práctica de las mismas.

Los procesos descentralistas implementados en el cono suramericano, en el último quinquenio, no arrojan resultados halagadores, requiriendo ajustes sustanciales. El marco regulatorio no es el propicio, urgiendo reformas que afecten las relaciones intergubernamentales entre el Estado central y las Entidades Subnacionales en materia de descentralización política, fiscal, administrativa, capacidad de endeudamiento y fortalecimiento de la capacidad institucional.

La situación se agrava con el ascenso al ejercicio del poder político de los neopopulismos en la región, los cuales se caracterizan por gobiernos que tienden a centralizar las decisiones, y por consiguiente, contribuyendo de paso con a expoliación de los procesos de descentralización en nuestros países.

Hablar de homogeneidad en estos momentos calamitosos que afronta la región, dista mucho de la realidad y este es un condicionamiento fuerte que hace que el sistema de gobierno local esté supeditado a la dinámica que le imprima cada gobierno nacional de acuerdo con sus circunstancias, pese a las políticas de agrupamiento y de unidad que en esa materia quieran imponer los organismos internacionales reguladores.

Las mismas condiciones intestinas de cada nación, permean y dificultan la posibilidad de establecimiento de un proceso único, sobre todo en este momento en que las circunstancias socio-políticas por las que atraviesan nuestros países no son las más halagadoras. Los últimos acontecimientos de conocimiento de todos, muestran como al interior de nuestros Estados se viven crisis de extrema profundidad y descomposición

que ponen de presente la reivindicación de elementos como la unidad nacional en torno a ciertas coyunturas prioritarias.

Esta primera aproximación muestra como los factores políticos y económicos influyen en el desarrollo del proceso de descentralización de nuestros países. Elementos macroeconómicos, circunstancias sociopolíticas que afectan un territorio nacional, el marco normativo y las políticas de la administración pública nacional; interpelan para darle un ingrediente de análisis sistémico, donde cada uno de dichos componentes adquiere un papel estelar dentro del proceso de descentralización.

Las esporádicas iniciativas de desarrollo local al igual que la incipiente democracia local latinoamericana concurren a unos nudos críticos que no hacen sino expresar el subterfugio de la descentralización en los países de la región. Aparecen en juego los niveles de autonomía de los gobiernos subnacionales, las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles de la administración pública nacional, la participación ciudadana y la concertación público-privada.

Esa debilidad de acoplamiento de los objetivos del desarrollo económico local, de los recursos disponibles, de los agentes de desarrollo y del proceso de planificación; van de la mano con los resultados poco satisfactorios del proceso de descentralización implementado en nuestros países al final del anterior milenio, poniendo de manifiesto la fragilidad de las ocasionales aplicaciones de la metodología del desarrollo local en la región.

Ante esta situación se requiere implementar una política institucional en nuestros países que permita proyectar la competitividad por intermedio de los distintos niveles de gobierno y del territorio, aprovechando los recursos endógenos y generando condiciones externas que propicien el conjunto de actuaciones en la localidad.

En ese orden de ideas, una concertación que incluya participación ciudadana con los distintos actores sociales y empresariales nos conduciría a la obtención de una visión estratégica, que nos permita hacer un ejercicio que se pueda plasmar en un plan estratégico que contenga la proyección futura a las debilidades y fortalezas del territorio y las estrategias que nos acerquen a la consolidación y aprovechamiento de nuestros recursos (Albuquerque, 2006).

Teniendo en cuenta ello, resulta importante resaltar lo expresado por José Luis Rhi-Sausi: *“En América Latina se asiste a una creciente importancia de la dimensión territorial del*

desarrollo como mecanismo para mejorar la competitividad económica y reducir las disparidades regionales. Adquiriendo particular importancia los paradigmas del enfoque cluster como instrumento articulador de las Pymes en los procesos productivos y el sistema de innovación como componente fundamental de la competitividad y espacio de interacción entre actores e instituciones”.

3. Los Sistemas Territoriales de Innovación.

El Sistema Territorial de Innovación como estrategia de desarrollo local es una concepción que se ha venido mostrando en los países industrializados y ahora en prueba en las economías emergentes de Latinoamérica, la cual tiene la pretensión de imprimirle productividad y competitividad sistémica al entorno empresarial de los municipios. Los Sistemas territoriales de Innovación (STI), constituidos como una estrategia de desarrollo local por medio del cual los actores estratégicos de un municipio se ponen de acuerdo para introducir innovaciones tecnológicas y sociales a un territorio local para aprovechar sus recursos endógenos y producir a escala competitiva, aparecen como uno de los puntales de las nuevas políticas de desarrollo local de las que pueden aprovecharse las comunidades locales.

El concepto de Sistema de Innovación esta en boga desde la década de los ochenta del siglo XX, pasando por varias fases que ha incluido en primera instancia la definición y construcción del sistema nacional de innovación como una visión inicial planteada desde la óptica pura de política publica proveniente de los gobiernos nacionales, para luego tener una aplicación más particular en los sistemas territoriales de innovación con aplicabilidad directa en los municipios.

Los Sistemas de Innovación se definen como el conjunto de agentes, instituciones y normas, en el que se apoyan los procesos de incorporación de tecnología (generalmente Sistemas Nacionales de innovación), los cuales determinan el ritmo de generación, adaptación y difusión de conocimientos tecnológicos en todas las actividades productivas (Nelson, 1988). Esta definición se asimila como una mezcla de elementos institucionales y los flujos que se producen entre ellos para mantener unidos las diferentes partes del sistema. Este enfoque ha sido criticado por su marcada operatividad en el nivel macroeconómico, con una moldeada atención hacia los subsistemas financiero, educativo y a las regulaciones legales e institucionales y poco protagonismo en el plano microeconómico y mesoeconómico. Ello quiere decir, que al ser

tan amplio eclipsa la posibilidad de distinguir situaciones económicas, sociales, políticas y culturales que se puedan presentar en los diversos territorios integrantes de un país y por ello la aplicación más reciente de la innovación remitida al plano local (Fernández y León, 2006).

El concepto se amplió un poco más con la aplicación hacia los gobiernos subnacionales con la denominación de Sistemas Territoriales de Innovación, en donde los municipios juegan un papel estelar. Esto guarda relación con el hecho que las empresas responden a señales provenientes de su entorno para adquirir y adaptar tecnología y mejorarla en el tiempo, con el propósito de construir sus capacidades tecnológicas y ventajas competitivas. En tales decisiones influyen la estructura de incentivos, los mercados de factores y recursos (habilidades, capital, tecnología, proveedores) y las instituciones (de enseñanza y capacitación, tecnológicas, financieras, etc.) con las que interactúa la empresa. Por esta razón, la innovación es un proceso interactivo, que vincula a agentes que se desempeñan conforme a los incentivos provenientes del mercado, como las empresas, con otras instituciones que actúan de acuerdo con estrategias y reglas que no responden a los mecanismos de mercado (CEPAL, 2002).

La generación y adopción de tecnología y el consiguiente logro y mejoramiento de la competitividad internacional constituyen así procesos de carácter sistémico, ya que el desempeño del sistema de innovación depende de un conjunto de sinergias y externalidades de diversas clases, más allá de las reacciones productivas de las empresas frente a los cambios de incentivos. En esta visión, las oportunidades y los obstáculos tecnológicos, las experiencias y habilidades adquiridas por los diferentes agentes del sistema de innovación que fluyen a través de éste de una actividad económica a otra, establecen un contexto específico para cada país o región, que hace que cualquier conjunto dado de incentivos económicos genere diferentes estímulos y restricciones a la innovación (CEPAL, 2002).

Este hecho nos deja clara la existencia de la relación entre innovación y territorio, ya que las empresas e instituciones forman parte de entornos localizados y específicos, el desarrollo y la innovación depende de la organización del territorio, de la interacción de los agentes de la dinámica de aprendizaje, y lógicamente de la propia historia local singular y colectiva (Prat, 2005).

El STI involucra un conglomerado de actores territoriales estratégicos públicos, privados y de la sociedad civil, que contribuyen a la innovación social y tecnológica local, en colaboración con otros agentes de carácter supramunicipal, los cuales en su conjunto, aportan diversos niveles de institucionalización para que el proceso de desarrollo local adquiera valor y estabilidad. Esta dinámica, propiciada en esos espacios territorialmente definidos, desde luego fortalece la interacción de los actores, la innovación de las empresas y la difusión del conocimiento (Albuquerque, 2006; Rhi-Sausi, 2007).

En consecuencia, los municipios latinoamericanos tienen un amplio abanico de posibilidades de aplicación de los STI provenientes de sus actividades productivas y recursos endógenos, los cuales pueden desarrollar con buenos ejercicios de gobernanza, promoviendo redes de relaciones y colaboración entre los principales actores estratégicos implicados en un proyecto consensuado de desarrollo local de largo plazo. De ello, podemos dar cuenta de los STI del destino (turístico), STI culturales, STI de agriculturas protegidas (invernaderos), STI petroquímico, STI portuarios, STI digitales, STI educativos, STI de la salud, STI de políticas generales de desarrollo económico y un largo acervo de oportunidades, dependiendo de las iniciativas de desarrollo que estimen conveniente como políticas públicas, los respectivos gobiernos y actores estratégicos locales.

La Editorial de **VOX LOCÁLIS** no se responsabiliza de los juicios y opiniones expresados por los autores en sus artículos y colaboraciones.

Referencias Bibliográficas.

- Alburquerque, F (2006): Clusters, territorio y desarrollo empresarial, BID.
- Centelles, J. (2006): El buen gobierno de la ciudad, INAP y IIG, Madrid.
- CEPAL (2002): Globalización y desarrollo.
- Cerrillo, A. (2005): La Gobernanza hoy, INAP, Madrid.
- Chaques, L, y Palau, A. (2006): Gobernanza, en Manual de Ciencia Política, Tecnos, Madrid.
- Fernández, A. (2006): Teoría evolucionista y sistemas de innovación, Boletín económico ICE.
- Iglesias, A. (2006): Gobernanza e innovación en la gestión pública, INAP, Madrid
- Pascual, J. (2005): El fortalecimiento de la gobernanza local como factor clave para la reducción de la pobreza, en gobernanza dialogo euro-iberoamericano, INAP, Madrid
- Prats i Cátala, J (2007): A los Príncipes Republicanos, INAP, Madrid.
- Prats, L. (2005): La destinación como sistema local de innovación, Universidad de Girona.
- Rhi-Sausi, J (2007): Políticas regionales de innovación
- Villamil, J(2009): Buscando America, Revista Gobernanza (AIGOB), edición 10
<http://www.aigob.org/content/view/128/60/>