

CRISIS, VALORES, GOBERNANZA Y DESARROLLO TERRITORIAL

Giancarlo Canzanelli y Marguerite Mendell♦*

Este tercer número de *Universitas Forum* enfoca el desarrollo económico territorial, la economía social y la relación entre ellos - un debate que comenzó en el primer número donde se exploraron soluciones y alternativas innovadoras para la crisis actual de múltiples facetas. Los artículos en este número se basan fundamentalmente en experiencias de Latinoamérica y de la provincia de Quebec, en Canadá, donde este debate es especialmente vibrante. En varios países Latinoamericanos, la economía local y social son reconocidas por su capacidad para abordar la exclusión social, la reducción de la pobreza y los desafíos del desarrollo local en zonas urbanas y rurales. La nomenclatura incluye referencias a la economía comunitaria, la economía territorial, la economía popular, la economía solidaria, la economía social, y así sucesivamente. Cualquiera que sea el término que se utiliza, se refieren a las innovaciones socio-económicas y territoriales impulsadas por los ciudadanos en las que involucran grupos comunitarios, organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y privadas, incluyendo gobiernos locales que valoran los recursos locales, que crean empleo, que desarrollan nuevas empresas y contribuyen al bienestar económico y social de las comunidades. La experiencia con el desarrollo económico local en Latinoamérica y en otros lugares ha demostrado que el desarrollo humano es posible cuando los actores locales en conjunto desarrollan estrategias económicas e iniciativas, movilizándolo sus propios recursos territoriales. Las Agencias de Desarrollo Económico Local son instrumentos de participación específicos para la implementación de estas estrategias y en Latinoamérica han demostrado proporcionar un apoyo fundamental. La experiencia de Quebec con la economía social se ha convertido en una referencia importante para muchas regiones en el norte y en el sur. En muchos aspectos, es un modelo para la economía social en evolución en otras partes del mundo. En particular, su arraigo en las comunidades locales se dirige al tema central de este número y al vínculo entre la economía social y el desarrollo territorial.

Varias de las contribuciones sitúan estas experiencias en un medio ambiente global post-crisis, no sólo como respuestas o reacciones a la crisis, sino como ilustraciones de un paradigma alternativo emergente inherente a estas experiencias, que incrusta iniciativas económicas en contextos sociales, culturales, políticos e históricos. Los autores proponen nuevos enfoques para abordar los desafíos que surgen de la crisis, en particular la necesidad de encontrar un equilibrio entre las necesidades humanas y la naturaleza, la acumulación y la equidad, la producción y el financiamiento.

* Giancarlo Canzanelli es coordinador de [ILS LEDA](#), UNDP/UNOPS, Italia y miembro del *Universitas Forum*.

♦ Marguerite Mendell es Profesora de la [School of Community and Public Affairs](#) y directora del [Karl Polanyi Institute of Political Economy](#), Concordia University, Montreal, Canadá.

Se plantean tres problemas principales, tanto en la sección sobre "conceptos críticos" como "en la práctica", entretrejiendo un hilo común entre ellos: (i) la necesidad de nuevos "valores" de referencia para definir las políticas para el desarrollo, (ii) la necesidad de nuevos mecanismos de "gobernanza", en el que las personas juegan un papel clave en la implementación de estas políticas y (iii) la necesidad de nuevas herramientas que faciliten desafiar la visión dominante sobre la asignación y distribución de recursos. Además de la tierra, el trabajo y el dinero (capital de inversión), esto incluye la movilización de saberes.

Desde una macro-perspectiva, Moreno-Brid y Puchet Anyul sostienen que hay un nuevo espacio ideológico y técnico para un diseño más pragmático de las políticas macroeconómicas que no está vinculado a los imperativos de la ortodoxia fiscal, la apertura comercial, la privatización y la necesidad de abandonar políticas sectoriales como los pilares de una estrategia macroeconómica para asegurar un crecimiento sostenible en el mediano y largo plazo. Según Albuquerque y otros, este nuevo espacio debe abordar los problemas relacionados con la crisis energética y alimentaria, el cambio climático, los procesos de migración, y el cambio demográfico, que son los temas que dominarán a la economía en el futuro. Por esa razón, las políticas monetarias, él argumenta, deben contribuir a los objetivos de desarrollo económico local y sostenible que requieren, a su vez, que los bancos centrales y las entidades de créditos tengan controles públicos adecuados de manera que las inversiones se orienten en esa dirección.

Para Aubin y Cotorruelo, este nuevo espacio debe basarse en valores tales como el "bien común", el "bienestar" y el "vivir juntos". O mejor dicho, que implica la recuperación de estos conceptos que se han asociado exclusivamente con la creación de riquezas materiales y crecimiento económico.

¿Sería posible, cuestiona Albuquerque, combinar las políticas dinámicas de creación de empleo con los principios de trabajo decente, la necesidad de competitividad con sostenibilidad social y ambiental de modo que las necesidades básicas de la población sean satisfechas, lo que resultaría en la mejora de la calidad de la vida de todos? Otra cuestión crítica, para Canzanelli, es cómo identificar los productos y servicios que mejor satisfacen estas necesidades.

Es a este punto que la discusión se torna a la economía social, cuando, por ejemplo, Coraggio nos recuerda que mientras las sociedades modernas separan las esferas económicas, sociales, políticas y culturales, de hecho, están prácticamente y simbólicamente unidas en el ser humano, como lo demuestran las comunidades indígenas. Al comprender la incrustación de la economía en la sociedad y desafiar la visión utilitaria de la humanidad que también conceptualmente separa a los individuos de sus comunidades, podemos argumentar que otro mundo y otra economía es posible, cuando y donde una población con sus propias formas de socialización, su propio diseño de espacio vital, su contexto histórico, y su percepción del desarrollo, es parte de y nutre a esa unidad de espacio que es el territorio.

No es sorprendente, como Neamtan sugiere que la expresión "economía social" haya venido ganando lugar en el vocabulario de aquellos preocupados por el desarrollo sostenible, ya que amplía la noción del interés colectivo más allá de lo que se asocia con las formas tradicionales de gobierno. Este concepto más amplio del interés colectivo refleja el aumento de la capacidad de la sociedad civil, a través de organizaciones de solidaridad, para responder a las necesidades colectivas (empleos, protección del medio ambiente, servicios sociales, etc.) que no pueden ser considerados "bienes de mercado".

El desarrollo se refiere al futuro y se asocia a menudo con un proceso lineal que niega y/o ignora la realidad de la sociedad, tomando las ideas de Karl Polanyi. De hecho, el pasado que tradicionalmente se ha invocado en nombre del desarrollo es uno que fue construido por aquellos que promovieron una visión específica del desarrollo, con mayor frecuencia desde afuera y de arriba hacia abajo. La realidad de la sociedad, en cambio, tiene un pasado rico en relaciones que organizan y regulan la producción y distribución de bienes bajo diferentes principios, bajo diferentes "normas" por así decirlo. El concepto de "desarrollo endógeno", foco central de las estrategias de desarrollo económico local y el enfoque de Coraggio sobre las comunidades indígenas es muy importante en este sentido, como lo son las numerosas iniciativas en los ámbitos de la economía social y / o solidaria, las cuales tienen una larga historia. Que ahora sean de interés para un público más amplio confirma el fracaso de las estrategias basadas en los mercados tradicionales y la búsqueda pragmática de modelos viables. Esto ha creado posibilidades para el reconocimiento y legitimación de las iniciativas basadas en la solidaridad para alcanzar los objetivos sociales a través de iniciativas económicas, socavando así las estrategias que han dominado la agenda de desarrollo establecida y los principios que la informan.

Dicho esto, estas iniciativas basadas en la solidaridad y/o en la colectividad no deben justificar el retiro del gobierno. Al contrario, los actores del desarrollo económico local y aquellos de la economía social y solidaria están desarrollando nuevas relaciones con el gobierno en muchas regiones del mundo a varios niveles - local, regional y nacional - que sugiere una nueva forma de compromiso para los gobiernos e instituciones públicas, en asociación con la sociedad civil. La eficacia de las políticas ha aumentado en esos países y regiones donde el gobierno y la sociedad civil co-construyen nuevas políticas de apoyo. En Quebec, este proceso se ha institucionalizado y permite la diversidad de sectores que constituyen la economía social. En otros países, como Cuba, como argumenta Guethón, mientras el entorno macro-político sigue siendo controlado por el Estado, la creciente autonomía del movimiento cooperativo es un ejemplo interesante de la flexibilidad del Estado, cuando los impactos positivos de las iniciativas de desarrollo local impulsados por la comunidad o por la colectividad son reconocidos y apoyados.

Por lo tanto, si el tema del desarrollo es el ser humano en su relación armónica con los demás, y si el objetivo es vivir bien y satisfacer las necesidades históricamente determinadas, el desafío más importante es cómo la población, en una democracia avanzada y moderna, puede alcanzar estos objetivos - y con cuáles estrategias. Claramente, se deben de abordar las especificidades culturales e históricas de las

regiones, tanto en el norte como en el sur. Su diversidad también determinará la forma en que estas políticas evolucionan. Sin embargo, la creciente visibilidad de las estrategias territoriales impulsadas por los ciudadanos y su creciente capacidad de estructurar nuevos mercados y de satisfacer objetivos sociales sugiere firmemente que el marco institucional de los países es permeable.

Al explorar cómo estas estrategias pueden o no pueden ser adoptadas, la primera pregunta se refiere a la gobernanza. Los autores de este número plantean esta cuestión y hacen hincapié de la necesidad de un proceso proactivo y participativo en el que la población establece los objetivos, identifica las prioridades y diseña los mecanismos de implementación de los planes de desarrollo. En particular, Albuquerque considera que no habría alternativa sin una organización popular de actores sociales que resista la intransigencia de los que se han beneficiado de la crisis, ocultando la situación actual. Para ello, es necesario pasar de un enfoque de bienestar, dependiente de las subvenciones, hacia un enfoque activo o comprometido, acordado por los diferentes actores, con una visión integrada del desarrollo que incluye todas las diferentes dimensiones. Barquero sostiene que las nuevas formas de "gobernanza pública-privada proactiva" son necesarias tanto para el fortalecimiento de los procesos de desarrollo que pueden evolucionar mediante la utilización de las capacidades, habilidades y creatividad de la población, como para redefinir la relación entre el Estado y el mercado. Los retos actuales son muchos y las soluciones son tan complejas que las acciones e iniciativas de los gobiernos y actores sociales y económicos deben de ser proactivas y coherentes con el fin de influir positivamente en la dinámica del progreso económico y social. La experiencia de las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) y la experiencia de Quebec en las que este proceso ha tenido lugar y las nuevas formas de gobernanza emergentes, con un poco de suerte servirán como ejemplos de mejores practicas a seguir para los actores y políticos comprometidos con el diseño de nuevos procesos de formación de políticas.

Evidentemente, se requieren nuevos espacios intermediarios entre el gobierno y la sociedad civil. Estos nuevos espacios híbridos para el diálogo y la deliberación son innovaciones institucionales ya que comprenden una amplia representación multi-participativa. Estos espacios intermediarios son cada vez más reconocidos como espacios socio-políticos innovadores que aumentan la eficacia de las políticas del gobierno. Las asimetrías de información, tan a menudo fuentes de decisiones políticas fuera de lugar o equivocadas, se reducen considerablemente. Para los actores sociales, que participan en espacios de toma de decisiones con un mayor potencial para compaginar las políticas con sus objetivos, aportan resultados directos. Por supuesto, no todas las esperanzas se hacen realidad, pero una mayor capacidad para negociar, incrustada en este proceso más dialógico y deliberativo, es bien recibida.

Esta necesidad de intermediarios la subraya aún más la mesa redonda sobre el desarrollo económico territorial. Las agencias de desarrollo económico local, que actúan como estructuras intermediarias de gobernanza, juegan un papel estratégico en el diseño e implementación de las acciones para resolver los problemas específicos de cada territorio, para facilitar la coordinación vertical y horizontal y las sinergias entre el centro y las

periferias, sectores y territorios, y desafían el paradigma que inhibe las acciones concertadas a nivel local. En este sentido, los resultados de un estudio realizado por ILS LEDA demuestran cómo las LEDAs promovidas por las Naciones Unidas han contribuido al desarrollo humano en los territorios en los que se han establecido, especialmente en la reducción de la pobreza y la exclusión social, el desarrollo de capacidades locales de planificación e implementación, el empoderamiento de la participación de la mujer en la economía, la protección del medio ambiente, y la promoción de la economía social y solidaria. La documentación de estas experiencias en el norte y en el sur tiene un fuerte impacto conceptual ya que los puntos de vista tradicionales sobre las instituciones públicas y sus relaciones con sus respectivas circunscripciones se reconocen cada vez más como ineficaces y obsoletos.

Por lo tanto, la gobernanza proactiva no es una vaga forma de participación en la vida pública, como es frecuentemente el caso cuando la población es simplemente invitada a participar en debates o consultas, a aprobar planes de desarrollo o iniciativas en consejos municipales o cuando los grupos de trabajo o comités de desarrollo son creados para impulsar propuestas que serán aprobadas más tarde por otros actores. La gobernanza proactiva es la creación y funcionamiento permanente de mecanismos relacionados con el capital social y relacional de la comunidad que pueden identificar y analizar los problemas, encontrar las soluciones y afectar las decisiones.

La respuesta no es solamente la descentralización a nivel territorial de las decisiones pertinentes al desarrollo: en muchos casos esto simplemente reproduce un marco de arriba hacia abajo a nivel local. Más bien, lo que se conoce como *gobernanza flexible*, *democracia participativa empoderada*, *democracia deliberativa* o *planificación colaborativa* para nombrar sólo algunos de los conceptos en la creciente literatura que reconoce la descentralización como un primer paso, que se dirige a la necesidad crítica de los intermediarios, de nuevos sitios híbridos para la toma de decisiones.

De hecho, las respuestas a las preguntas macro generales son más fáciles de encontrar si la necesidad de descentralizar es reconocida como una respuesta estratégica más eficaz a los desafíos de la economía global. En su contribución a la mesa redonda, Boisier se pregunta si la globalización y la competitividad son compatibles con las estructuras de toma de decisiones centralizadas. Arocena añade que entre más se globalicen los procesos, más ganan terreno las identidades territoriales con sus características específicas y sus historias. Barquero subraya que la identificación de estas especificidades determinará la capacidad de los territorios locales de reaccionar. Y Cotorruelo apunta que es el "factor local" lo que estimula las estrategias alternativas de desarrollo, donde la comunidad local, "región-ciudad", "regiones inteligentes" se convierten en arquitectos de una competitividad global, donde se da un diálogo necesario y positivo entre las empresas, los territorios y la sociedad y donde los valores y las identidades propias de cada uno florecen. Por lo tanto, lo que se busca son soluciones regionales específicas que reflejen sus culturas, conocimientos y tradiciones.

La experiencia de Quebec, única entre las provincias de Canadá, demuestra esta variabilidad regional. Dados los resultados positivos en Quebec, organizaciones impulsadas por ciudadanos en otras provincias están trabajando para lograr arreglos institucionales similares, pero específicos para cada región. Su éxito varía a través de Canadá, lo que refleja la variabilidad de las culturas políticas regionales. Esto es ciertamente válido para otros países donde los gobiernos regionales asumen la responsabilidad de un creciente número de cuestiones socio-económicas. Estas observaciones revelan lo importante que es en este momento compartir conocimientos con la comunidad global, sabiendo que las respuestas a preguntas difíciles no serán homogéneas. Por el contrario: un mosaico de respuestas multiplica el conocimiento y las experiencias a la disposición de la comunidad global y contribuye a la invención de soluciones innovadoras para la lucha crítica por el bienestar humano global.

Volviendo, entonces, a la cuestión clave sobre el conocimiento y la innovación, tanto Albuquerque como Boisier observan que el desarrollo de los conocimientos localmente arraigados también conducen a nuevas formas de producción y de gestión, al perfeccionamiento del capital humano, y al desarrollo de los procesos de cooperación empresarial, coordinación inter-institucional y gobernanza pública-privada que emergen con mayor rapidez y facilidad a nivel territorial, donde oportunidades tanto endógenas como exógenas pueden ser aprovechadas.

La experiencia de Tres Ríos (*Trois-Rivières*), como la describe Aubin, el análisis de la economía social más macro de Neamtan, y el artículo de Dumais et al están todos incrustados en una nueva forma de movilización del conocimiento que ha tenido y sigue teniendo un impacto político. En Canadá, la alianza de investigación comunidad-universidad, como lo ilustra el video que aquí presentamos, ha existido oficialmente por más de una década. Esto va más allá de los métodos tradicionales de investigación aplicada, así como la típica presencia de "expertos" de la comunidad académica colaborando con los profesionales. Lo que se conoce como la *co-construcción del conocimiento* está produciendo nuevo "conocimiento social", que refleja directamente las necesidades y aspiraciones de las comunidades locales. Este es un proceso innovador de movilización de conocimientos. La aplicación de una nueva metodología interdisciplinaria y multi-participativa desafía los modelos establecidos de desarrollo económico. Los políticos están cada vez más comprometidos con este proceso que reduce enormemente los costos de transacción y los problemas de coordinación asociados con la formación de políticas, implementación y resultados esperados que a menudo no son realizados.

(traducido del inglés por Ana Gomez)