



Ha comenzado...

MÓDULO 3.

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA,
CAPITAL SOCIAL Y
GOBERNANZA



MÓDULO 3: NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, CAPITAL SOCIAL Y GOBERNANZA

Unidad 3.A: Descentralización y nueva gestión pública

1. Descentralización, centralismo y democracia.
2. Descentralización y desarrollo económico territorial.
3. Nuevos roles y funciones de la gestión pública.

Unidad 3.B: Capital social y desarrollo territorial

1. El concepto de capital social.
2. Fuentes y componentes del capital social: normas, confianza, reciprocidad y redes.
3. Beneficios del capital social.
4. Capital social y gobernanza.

Lecturas seleccionadas

- 3.1 Orígenes del concepto de capital social y aplicaciones del mismo
- 3.2 Principales funciones del capital social

Herramientas

- 3.1 Los Talleres de Participación Estratégica de Actores Locales

Bibliografía

Introducción al Módulo 3

El módulo 3 muestra la importancia que tienen las Administraciones Públicas territoriales para promover la creación de entornos favorables a la competitividad empresarial desde los distintos ámbitos territoriales. En este sentido, se señala la relación existente entre los procesos de descentralización y desarrollo económico territorial, así como los nuevos roles y funciones de la gestión pública local relacionados con el fomento del desarrollo económico territorial y el empleo.

Asimismo, se expone el concepto y componentes del capital social, así como la importancia de construir adecuados niveles de gobernanza para sustentar los procesos de desarrollo económico empresarial y territorial, en los cuales la cooperación entre los actores públicos y privados es fundamental. Ello es coherente con la exigencia de visión integral y sistémica que se demanda en las acciones en favor del desarrollo económico territorial.

Igualmente, es importante que este entorno facilitador de los emprendimientos incluya una modernización administrativa, a fin de lograr la simplificación de trámites para facilitar la creación de empresas y la resolución de los contratos, superando las dificultades administrativas habituales. La simplificación de procedimientos burocráticos y la creación de marcos jurídicos y regulatorios ágiles posibilitan el desarrollo de emprendimientos productivos y ayudan a eliminar muchos de los obstáculos existentes para las microempresas y pequeñas y medianas empresas.

El diseño horizontal de políticas se contrapone al diseño vertical y centralista de las mismas, y se orienta a crear oportunidades y un entorno favorable a los emprendimientos innovadores. Esto supone introducir una lógica de funcionamiento que desplace los anteriores enfoques centralistas por un diseño descentralizado de las políticas públicas, las cuales deben dotarse de mayor grado de horizontalidad, selectividad, y capacidad de concertación con los actores sociales.

Tales intervenciones conducen a los gobiernos a actuar como catalizadores y mediadores, suministrando información, facilitando líneas de financiación o de aval financiero necesarias para las microempresas y Pymes (como capital semilla, capital riesgo, sociedades de garantía recíproca), y estimulando iniciativas de desarrollo económico territorial, todo lo cual implica:

- Tener una visión prospectiva de desarrollo y lograr compartirla con los líderes locales y regionales, a fin de animar la elaboración de estrategias territoriales de desarrollo.
- Apoyar a los actores territoriales aportando recursos y medios de formación para la gestión del desarrollo local.
- Coordinar las políticas públicas y analizar cuidadosamente los impactos locales de las políticas sectoriales y globales, rindiendo cuentas de los efectos y utilización de los recursos.
- Ayudar a la puesta en marcha de los sistemas de información y empleo en los respectivos territorios, facilitando los recursos de investigación y desarrollo apropiados a los problemas y situaciones de cada ámbito territorial.

Esta redefinición de las funciones del sector público según las administraciones más cercanas a los actores territoriales, refleja, en definitiva, el tránsito de un modelo de funcionamiento burocrático a un nuevo modelo de gestión horizontal mediante el fortalecimiento de las Administraciones Públicas territoriales, de acuerdo a criterios de eficiencia o rentabilidad social y empresarial, y no sólo por criterios de autoridad. Asimismo, resulta necesario

formar los recursos humanos con las nuevas capacidades exigidas a los responsables (políticos y técnicos) de la nueva Administración Pública, entre las cuales destacan la capacidad para escuchar e interactuar con la sociedad civil, la destreza para la negociación y el trabajo en grupo, y el diseño de programas participativos, entre otras.

Las políticas de fomento de la competitividad no pueden limitarse, pues, al sector privado empresarial, ya que deben incorporarse igualmente los programas de fortalecimiento de los gobiernos locales. Estos son, a menudo, considerados de forma separada, cuando en realidad su modernización es parte de la misma tarea de adecuación al cambio estructural, el cual exige una redefinición profunda de las funciones y responsabilidades de la gestión pública.



Objetivos del Módulo 3

- Mostrar la importancia que tienen las administraciones públicas territoriales para promover la creación de entornos favorables a la competitividad empresarial desde los distintos ámbitos territoriales.
- Señalar la relación existente entre los procesos de descentralización y desarrollo económico territorial, así como los nuevos roles y funciones de la gestión pública local.
- Exponer el concepto y componentes del capital social, así como la importancia de construir adecuados niveles de *gobernanza* para sustentar los procesos de desarrollo económico empresarial y territorial.

Unidad 3.A: Descentralización y nueva gestión pública

1. Descentralización, centralismo y democracia.
2. Descentralización y desarrollo económico local.
3. Nuevos roles y funciones de la gestión pública.

OBJETIVOS DE LA UNIDAD 3.A.

Exponer el alcance y contenidos de los procesos de descentralización, así como su funcionalidad para el fomento del desarrollo económico territorial.

Mostrar las vinculaciones entre descentralización, desarrollo económico local y democracia.

Señalar los nuevos roles y funciones de la gestión pública local para proveer el desarrollo económico empresarial y el empleo.

CAPACIDADES A LOGRAR

Al término de esta unidad didáctica usted será capaz de:

- Conocer los distintos tipos o variantes de la descentralización.
- Conocer los rasgos diferenciales de las políticas centralistas y las políticas descentralizadas.
- Señalar la importancia de la coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de políticas centralistas y descentralizadas, a fin de promover el desarrollo económico territorial.
- Comprender las limitaciones de las políticas centralistas, así como las ventajas de los procesos de descentralización para el fomento de iniciativas de desarrollo económico territorial.
- Identificar las nuevas funciones de la gestión pública local relacionadas con la promoción del desarrollo económico territorial y el empleo.
- Reflexionar sobre las relaciones entre los procesos de descentralización, desarrollo económico territorial y avance de la democracia.

UNIDAD 3.A:

DESCENTRALIZACIÓN Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

1. Descentralización, centralismo y democracia

La descentralización puede definirse como un proceso de reorganización política y administrativa del Estado central que incluye la transferencia de competencias, funciones y recursos hacia organizaciones territoriales autónomas, implicando todo ello una transformación de las relaciones de poder, acompañada de mecanismos de participación ciudadana.

TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN

En los procesos de descentralización podemos distinguir varios tipos:

- * La *descentralización funcional*, que supone la creación de un ente con personalidad jurídica, normas y presupuesto propios, para desempeñar una determinada función o actividad sectorial.
- * La *descentralización territorial*, que implica la creación de un ente de alcance multisectorial, con competencias en un territorio determinado.
- * La *descentralización política*, en la cual la generación del ente deriva de un proceso electoral democrático y no de una mera concesión desde el nivel central. Este respaldo electoral supone la entrega a la sociedad local de su pleno derecho de ciudadanía.
- * Asimismo, existe *descentralización fiscal* cuando el gobierno territorial tiene autonomía en la recaudación tributaria y en materia de ingresos y gastos.

El análisis de la descentralización no debe llevarse a cabo de forma antagónica al de la centralización, ya que se trata de dos polos que representan los extremos de un conjunto de situaciones en el cual cada posible punto intermedio es resultado de una combinación de ambos, lo cual responde siempre a un determinado contexto histórico y a la funcionalidad que dicha combinación conlleva (Boisier, 2004).

En efecto, la descentralización requiere también actuaciones desde el nivel central del Estado y, por supuesto, de los niveles territoriales intermedios de las administraciones públicas. La combinación o proporción adecuada de centralización y descentralización depende del tipo de 'contrato social' entre el Estado y la sociedad civil, una cuestión que en América Latina muestra aún cierta debilidad. No en vano, detrás de todo ello se encuentra la disputa por recursos, la asignación de responsabilidades y toma de decisiones y, en suma, la lucha por el poder político.

América Latina posee una larga tradición y cultura centralista, incluso en los Estados no unitarios (como Brasil, México, Argentina o Venezuela), que viene desde tiempos coloniales. El carácter de la conquista ibérica fue decisivo para la conformación de estructuras socioeconómicas y políticas que han reforzado dicha cultura centralista hasta nuestros días. En algunos casos, como en los países andinos, la incorporación del régimen de *inquilinate* campesino,

heredero de la encomienda española, sometió a la mayoría de la población hasta bien entrado el siglo XX a un tipo de relación laboral rural tremendamente dependiente de la sujeción servil del inquilino hacia el dueño o patrón de la hacienda (Boisier, 2004). En otros países, el fortalecimiento de la capital del país, desde donde se ejerció el poder y se concentraron los principales recursos, conspiró contra las regiones y territorios del interior.

LA TRADICIÓN CENTRALISTA EN AMÉRICA LATINA

La historia de América Latina ha estado permanentemente atravesada por pugnas entre centralistas y descentralizadores, entre unitarios y federales. En estas confrontaciones, que llegaron a veces hasta la guerra civil, se fueron procesando las actuales estructuras institucionales.

Por un lado, las tendencias descentralizadoras intentaban articular las diferentes regiones de los antiguos virreinos españoles en grandes Estados federales que se construirían sobre la base de una relativa autonomía local. Esta concepción fue defendida por ideólogos, jefes militares y caudillos rurales. Por otro lado, las tendencias unitarias planteaban la necesidad de construir Estados fuertemente controlados desde el "centro" anulando toda pretensión de autonomía local y de federación de Estados. Las élites urbanas de las grandes capitales, apoyadas en algunos jefes militares, fueron las defensoras de esta concepción.

Es bien conocida la influencia del pensamiento liberal en los intelectuales y dirigentes políticos latinoamericanos del siglo XIX. Tanto los centralistas como los descentralizadores se inspiraron en los postulados propios de las corrientes liberales de la época. Pero el liberalismo se expresa en cada caso a través de dos registros diferentes. Por un lado se plantea un orden basado en funciones racionalmente restringidas, monopolizadas por un Estado-nación, de tal manera que la centralización del poder político se convierte en garante de las libertades y derechos individuales. Por otro lado, el liberalismo contractualista inspirará una concepción descentralizadora que, siguiendo a Tocqueville (1961), parte del supuesto de que la democracia sólo es posible en unidades territoriales de pequeña escala.

En cada uno de estos dos registros se producen definiciones opuestas sobre el rol de las sociedades locales. En el primer caso, los poderes locales tendrán una escasa autonomía de gestión y desempeñarán funciones de carácter administrativo. En el segundo caso, las sociedades locales deberán disponer de una autonomía suficiente como para constituirse en garantes de una auténtica democracia.

El conflicto entre estos dos registros del liberalismo se fue resolviendo a favor del primero. Paulatinamente, las élites urbanas fueron imponiendo el centralismo de los nuevos Estados-nación, balcanizando al mismo tiempo el continente. Las instituciones locales asumieron el simple rol de administradoras sin ninguna capacidad de decisión política. El concepto de ciudadanía era solamente aplicable en el ámbito de la nación; en el ámbito local, los individuos eran considerados como contribuyentes.

José Arocena: El desarrollo local: un desafío contemporáneo, 1995.

La especialización productiva latinoamericana, dependiente del modelo primario exportador, así como el extendido fenómeno del caudillismo, fortalecieron también históricamente la concentración de poder político y económico. Asimismo, los gobiernos militares de los años 70 y 80 del siglo XX reforzaron dicha tradición y práctica centralistas. El centralismo es, por tanto, un fenómeno construido históricamente y culturalmente, y asentado en un sistema de toma de decisiones favorecedor de los intereses de las minorías más poderosas, lo cual explica la dificultad de su remoción. En efecto, no resulta fácil transitar desde un esquema cultural basado en la subordinación y los subsidios (que confía a instancias externas la solución de los problemas) a un planteamiento que asume un comportamiento individual y social basado en la auto-responsabilidad y el esfuerzo común en beneficio de las mayorías.

Los procesos de democratización en América Latina y el Caribe han puesto de actualidad los temas de la participación y la redistribución de recursos, particularmente a través de las presiones de la sociedad civil, con demandas cada vez más concretas. El Estado centralista se ve superado en su capacidad administrativa y su estructura organizativa para atender dichas demandas. Cada vez se ve más necesaria una reforma de las estructuras estatales para responder a las presiones territoriales y a las demandas generales planteadas por el proceso de democratización (Kummetz, 1996). En definitiva, como veremos más adelante, es urgente la creación de capacidades desde los territorios, de manera que el proceso no incluya sólo la agenda de temas e intereses del nivel central del Estado.

LIMITACIONES DE LAS POLÍTICAS CENTRALISTAS

Entre las limitaciones de las políticas centralistas cabe citar las siguientes:

- * Dificultad o incapacidad de percibir la diversidad con que se manifiestan los problemas locales.
- * Diseño de medidas generalistas, de baja especificidad.
- * Concentración de recursos humanos, materiales y financieros en las principales ciudades.
- * Lenta o escasa capacidad de previsión de la manifestación de problemas críticos latentes, lo que se traduce, cuando surgen, en actuaciones de alto coste.
- * Fragmentación de responsabilidades entre diversas instancias de la Administración Pública, lo que facilita la proliferación de medidas parciales en función de presiones de grupos de poder, así como la existencia de medidas contradictorias.
- * Lejanía de las instancias de poder y menor posibilidad de control local.

Schejtman y Berdegué (2004).

Ejercicio 3.1

Señale cuales son, en su opinión, las limitaciones principales de las políticas centralistas del Estado. Indique las razones que impiden avanzar en el proceso de descentralización.

En apoyo de la descentralización acude también el '*principio de subsidiariedad*', según el cual los niveles de la Administración más próximos a la ciudadanía deben intervenir (y disponer de la capacidad, medios y recursos para hacerlo) en los temas cruciales para la misma, ya que disponen de 'ventajas de cercanía', esto es, un mejor conocimiento de los problemas y de las oportunidades existentes en cada territorio. La descentralización se defiende, pues, como una condición de eficacia, eficiencia y legitimación de la gestión pública y, por tanto, de gobernabilidad.

Interesa, pues, analizar las relaciones entre descentralización y democracia. Es obvio que una democracia madura supone una amplia distribución social del poder político, es decir, una descentralización en el sentido pleno de la palabra. Pero no existe ningún mecanismo automático que asegure más democracia mediante el avance de la descentralización. Por ejemplo, la transferencia de poder desde el nivel central a estructuras clientelísticas u oligárquicas en niveles territoriales inferiores muy probablemente no lo asegura. Así pues, todo debe situarse en su adecuado contexto histórico, ya que a veces será necesario avanzar en el proceso democrático para poder asegurar posteriormente las ventajas de la descentralización. Lo que está claro, en todo caso, es que la descentralización plena resulta incompatible con los regímenes autoritarios.

En este sentido, lo que caracteriza el proceso a escala latinoamericana es el cuestionamiento del modelo centralista, de modo que descentralizar significa "reinventar el gobierno", introduciendo transformaciones muy profundas en la forma de concebir la organización interna de las instituciones y su relación con la comunidad.

Ello incluye la emergencia de un nuevo municipio y un nuevo modo de gestión pública local, cuyo papel es decisivo como parte de la reforma del Estado y para establecer una nueva relación entre los distintos niveles de gobierno.

El desafío municipal supone una verdadera transformación de la cultura política, consistente en transitar desde los hábitos de reclamación o solicitud de ayuda a la puesta en práctica de emprendimientos y la cooperación institucional entre el conjunto de administraciones territoriales y actores locales públicos y privados.

Otra cuestión importante es la conveniencia de no reducir el debate de la descentralización al de la reforma del Estado o de la Administración Pública. No se trata únicamente de una reforma administrativa del aparato técnico y burocrático del gobierno, ya que la descentralización apunta a un cambio estructural sustantivo que involucra al conjunto del tejido político y social, al requerirse un nuevo 'contrato social' que afecta a todos los actores sociales, públicos y privados, para hacer posible la gobernabilidad. Por ello, resulta necesario distinguir la *descentralización administrativa* de la *descentralización política* o, mejor dicho, del carácter político del proceso de descentralización.

AMBIGÜEDAD DEL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN

El concepto de descentralización posee en América Latina cierto grado de ambigüedad ya que, en ocasiones, se le suele confundir con la simple desconcentración o cesión de la capacidad de decisión desde un nivel jerárquico a otro inferior dentro del mismo organismo; o incluso con la mera deslocalización o cambio de ubicación geográfica de un ente determinado del Estado central ubicado en la capital del país y que es trasladado a otra ciudad.

La descentralización supone la creación de un ente distinto a aquel del cual se va a transferir capacidad decisoria, lo que exige disponer de personalidad jurídica propia en el nuevo ente descentralizado, así como la existencia de recursos, competencias y normas propias de funcionamiento.

La ambigüedad de la descentralización en América Latina se explica también por la existencia de propósitos políticos diferentes ya que, de un lado, se ha constatado el interés por dicho proceso como forma de reducir la presencia del Estado y de avanzar en la desregulación y las privatizaciones; mientras que, de otro lado, se plantea la elección de autoridades locales y fortalecimiento de gobiernos territoriales como parte de la agenda democrática en los países que tratan de superar el autoritarismo.

Junto a estos propósitos tan diferentes se suma también la existencia de distintos enfoques, entre los cuales podemos diferenciar:

- * Los planteamientos basados en las rutinas de la vieja planificación centralista y burocrática.
- * Los enfoques centrados en la racionalización de la gestión del gasto público.
- * Las iniciativas orientadas a la corrección de desigualdades territoriales a través de actuaciones compensatorias.
- * Las propuestas participativas, que tratan de impulsar la movilización y participación ciudadana desde sus respectivos ámbitos territoriales.
- * Los métodos basados en la planificación estratégica para el desarrollo económico local.

Asimismo, se pueden diferenciar varios objetivos de una política de descentralización para el desarrollo económico territorial:

- Descentralización de funciones o servicios públicos a fin de lograr una mayor eficacia respecto al uso de los recursos y su gestión, ofreciendo calidad en la atención de los mismos.
- Descentralización de competencias políticas, ampliando los espacios de participación y organización de la ciudadanía a nivel local y regional.

- Descentralización de las funciones de la planificación económica del desarrollo, a fin de contemplar la especificidad de los diferentes sistemas productivos y mercados de trabajo locales, así como la planificación territorial y urbana.
- Coherencia y coordinación de las diferentes administraciones públicas territoriales en los niveles central, regional, provincial y municipal.

COINCIDENCIAS EN TORNO A TRES VARIANTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN:

- * Descentralización o desconcentración administrativa o de servicios públicos (salud, educación, política de empleo, gestión medioambiental, etc.), con diferentes grados de autonomía de las entidades territoriales descentralizadas o desconcentradas.
- * Descentralización de la planificación del desarrollo, también con diferentes grados de autonomía respecto a las inversiones públicas y el fomento del desarrollo económico local.
- * Descentralización político-administrativa, que implica la delegación por parte del Estado central de competencias a organismos políticos electos por votación popular, que tienen un ámbito jurisdiccional en un territorio determinado.

Nolte, Detief (1996).

Finalmente, es preciso evitar una visión ingenua de las bondades de la descentralización dejando constancia de posibles problemas:

- Insuficiencia de recursos (humanos, materiales, financieros) para atender a la delegación de responsabilidades transferidas.
- Escasa capacidad de generación de recursos propios a nivel local.
- Ausencia o insuficiencia de mecanismos que permitan integrar las demandas locales en el marco de los objetivos y estrategias regional y nacional.
- Reproducción a escala regional y local de la compartimentación sectorial de la función pública según la organización administrativa central del Estado.
- Existencia de duplicidades entre administraciones territoriales.
- Persistencia de relaciones y actitudes paternalistas por parte de la función pública, sobre todo hacia los sectores más vulnerables.
- Apropiación por elites locales de los objetivos y recursos destinados al desarrollo local.

Todos estos temas deben tenerse en cuenta, pues fenómenos como la corrupción de responsables públicos, la captura del poder por parte de las elites locales (caciquismo) y la práctica del clientelismo político, pueden dificultar el logro de las expectativas abiertas por la descentralización.

Ejercicio 3.2

Exponga los argumentos que, en su opinión, le parecen más importantes en favor de la descentralización. Razone su respuesta, por favor.

2. Descentralización y desarrollo económico territorial

La descentralización del Estado necesita incluir contenidos sustantivos en términos de desarrollo económico, a fin de garantizar en ellos la horizontalidad, selectividad, territorialidad y capacidad de concertación estratégica entre los diferentes actores socioeconómicos locales. Igualmente, los procesos de desarrollo económico territorial necesitan del avance efectivo de la descentralización para poder fortalecerse, ampliando su institucionalidad, legitimidad y alcance.

El diseño horizontal de políticas se contrapone al diseño vertical y centralista de las mismas, y se orienta a crear oportunidades y un entorno favorable a los emprendimientos innovadores. Esto supone introducir, al nivel más general, una lógica de funcionamiento que desplace los anteriores enfoques centralistas por un diseño descentralizado de las políticas públicas, las cuales deben dotarse de mayor grado de horizontalidad, selectividad, territorialidad y capacidad de concertación con los actores sociales (**Esquema 3.1**).

En lugar de dictarse de forma vertical desde el nivel central del Estado, bajo la suposición de un espacio homogéneo y con una lógica funcional y sectorial, las políticas deben tener un carácter horizontal y territorial, orientándose principalmente a crear oportunidades y entornos favorables a los emprendimientos innovadores en cada territorio. Las políticas deben introducir, por consiguiente, la necesaria selectividad, según el contexto de cada ámbito territorial. Y, asimismo, en lugar de pensar la economía como un conjunto de sectores, se requiere concebirla también como un conjunto de economías locales, lo que obliga a considerar a los diferentes actores territoriales, a fin de lograr eficientes acuerdos de concertación para el desarrollo económico local y el empleo.

La definición de políticas de fomento económico desde la Administración Central del Estado no resulta apropiada ni eficiente cuando se trata de asegurar la modernización de los sistemas productivos locales, que requieren una institucionalidad mucho más cercana a sus problemas, potencialidades y especificidad. En la medida que los sistemas productivos locales se encuentran, como hemos señalado, con un grado de exposición y vulnerabilidad muy superior en el actual escenario de exigencias del cambio estructural y contexto de la globalización, resulta obligado incluir en este proceso de reestructuración económica e institucional las específicas circunstancias territoriales, a fin de incorporar la diferenciación y potencialidad existentes en cada contexto local y, de ese modo, definir las actuaciones apropiadas para el fomento del desarrollo económico y el empleo local.

Esquema 3.1: Rasgos diferenciales de las políticas descentralizadas y centralizadas

Diseño descentralizado de políticas	Diseño centralizado de políticas
<ul style="list-style-type: none"> HORIZONTALIDAD <p>Políticas de apoyo indirectas, orientadas a crear oportunidades para emprendimientos innovadores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> VERTICALIDAD <p>Se dictan desde el nivel central del Estado, normalmente bajo una lógica sectorial y no suelen ser fruto de la concertación de actores.</p>
<ul style="list-style-type: none"> SELECTIVIDAD <p>Se definen según los diferentes perfiles productivos de cada territorio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> GENERALIDAD <p>Se suponen válidas para cualquier espacio geográfico.</p>
<ul style="list-style-type: none"> TERRITORIALIDAD <p>Piensen la economía nacional como un conjunto de economías territoriales, y no solamente como un conjunto de sectores económicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> FUNCIONAL/SECTORIAL <p>Piensen en una economía nacional compuesta de sectores.</p>
<ul style="list-style-type: none"> CONCERTACIÓN <p>Elaboración de las políticas conjuntamente con los diferentes actores sociales.</p>	

Se trata, pues, de superar en el diseño de políticas públicas, las actuaciones meramente asistenciales, y promover iniciativas para la creación de condiciones territoriales favorecedoras de la mejora de la competitividad del sector privado empresarial en cada ámbito territorial, a fin de impulsar la generación de oportunidades productivas, de empleo e ingreso. Para ello, resulta indispensable una actuación de los gobiernos territoriales (municipales, provinciales y regionales) como animadores de la creación de “*entornos territoriales innovadores*”, como parte de los programas de fortalecimiento de la base productiva y tejido territorial de empresas, de un lado, y de descentralización, animación y promoción de la concertación de actores sociales y económicos desde las instancias públicas.

La experiencia muestra que, mientras la Administración Central suele dar prioridad al control de los grandes equilibrios macroeconómicos (inflación, déficit público y déficit de la balanza de pagos), las Administraciones subnacionales (regionales, provinciales y municipales) suelen atender más eficientemente a los problemas existentes en el nivel microeconómico centrados en las transformaciones productiva y empresarial y la generación de empleo en cada ámbito territorial. De esta forma, el “territorio” forma parte sustancial del proceso de desarrollo de un país, siendo las Administraciones Territoriales agentes importantes en el mismo, y protagonistas activas en la definición de líneas sustantivas de política económica, la cual deja de ser, de este modo, un monopolio exclusivo de la Administración Central del Estado, siendo -además- llevada a cabo a través de procesos de colaboración público privada, lo cual fortalece las condiciones de gobernabilidad en el territorio.

DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA

La descentralización de competencias a las Administraciones Públicas Territoriales puede ayudar a promover iniciativas nuevas por parte de los actores locales acerca de la mejor utilización del potencial de recursos de desarrollo. Cuando los gobernantes territoriales son elegidos democráticamente, la presión es superior, aunque sólo sea por el hecho de que deben responder a sus respectivos electorados para solicitar el voto. Es así como el avance y contenido de los diferentes procesos de *descentralización* y *democratización* constituyen elementos que facilitan la liberación de potencialidades de desarrollo económico territorial.

Ello depende, naturalmente, de los contenidos que se den a los procesos de *descentralización*, los cuales no pueden limitarse a la mejora de la calificación de los responsables gubernamentales territoriales, a fin de lograr una adecuada gestión de los recursos financieros transferidos. Por ello, es importante incorporar nuevos papeles y competencias a los gestores públicos locales como animadores de iniciativas concertadas territorialmente, para incrementar la utilización de los recursos potenciales de desarrollo económico y empleo local.

Así pues, no se trata únicamente de formar eficientes gestores públicos -lo que es muy importante- sino de incorporar, asimismo, nuevos roles a dichos gestores como agentes dinamizadores de la transformación productiva y la generación de empleo en cada territorio.

Esta manera de concebir el desarrollo productivo y empresarial supera, por tanto, el tradicional enfoque abstracto de estos temas, en el cual no están presentes los actores sociales (que son sustituidos por agregados promedio tales como la renta por habitante o la productividad media del trabajo), ni tampoco considera el territorio socialmente organizado, que se suele concebir como espacio homogéneo o referencia geográfica, pero nunca como un actor social relevante.

Ejercicio 3.3

¿Cree usted que la descentralización ofrece nuevas posibilidades para el desarrollo económico territorial? Razone su respuesta, por favor.

El predominio del enfoque centralista en las concepciones tradicionales de la economía se refleja, además, en la recolección de estadísticas socioeconómicas basadas en el supuesto de homogeneidad del Estado, lo cual hace que este tipo de estadísticas de resultados agregados sean de escasa utilidad para el diseño de actuaciones de desarrollo económico territorial. La exigencia de la descentralización conlleva, por tanto, la necesidad de incorporar sistemas de información sobre las diferentes capacidades o potencialidades de desarrollo de cada territorio, a fin de trascender la perspectiva económica tradicional y la visión centralista del Estado.

El éxito del desarrollo económico local requiere, pues, de la participación de los actores (públicos y privados) interesados en las diferentes iniciativas locales y en el diseño, formulación y ejecución de las distintas líneas de actuación. Por ello es necesaria la construcción de una institucionalidad apropiada para el desarrollo económico local.

Este nivel *meso* concreta el ejercicio de concertación estratégica entre los diferentes actores territoriales, así como el conjunto de acuerdos entre los mismos, para la construcción de los correspondientes "entornos innovadores territoriales", los cuales adoptarán formas diferentes en cada caso, según los principales problemas o el perfil productivo y empresarial del territorio. Sin ese ejercicio de construcción social del entorno innovador territorial no es posible pensar en la transformación de los diferentes sistemas productivos locales, compuestos mayoritariamente por microempresas y Pymes, esto es, un tejido empresarial que, como se ha señalado anteriormente, tiene grandes

dificultades para acceder localmente a los servicios de apoyo a la producción, y tampoco dispone de líneas de financiación o capital riesgo adecuadas, ni de marcos regulatorios (legislación, normativas) pensados para dichos emprendimientos productivos.

La adaptación a los cambios permanentes y profundos de la actual fase de transición estructural requiere, pues, de esfuerzos importantes por parte de todos los actores sociales, esto es, no solamente de las empresas y las Administraciones Públicas, sino también del conjunto de organizaciones privadas o públicas de la sociedad civil.

3. Nuevos roles y funciones de la gestión pública

Como puede apreciarse, todo lo anterior conlleva un replanteamiento de los papeles y funciones de las Administraciones Públicas, a fin de determinar cual es el nivel de gobierno más apropiado para impulsar la competitividad territorial y empresarial, a fin de promover el desarrollo económico local y el empleo.

Tradicionalmente, el Sector Público ha asumido funciones de prestación de servicios colectivos y, en ocasiones, ha llevado a cabo intervenciones dirigidas a atenuar los efectos negativos del funcionamiento de los mercados. La percepción de las políticas públicas solía contener, entonces, una apreciación que subestimaba la contribución de las empresas privadas al crecimiento y el bienestar colectivo, desdeñando la aportación del sector privado empresarial en la generación de empleos e ingresos, así como en la producción de bienes, servicios y tecnologías.

Esta apreciación se invirtió totalmente en el transcurso de los años ochenta del siglo pasado, hasta el punto de considerarse -a veces de manera no exenta de fanatismo-, que el papel del Sector Público debía ser reducido, eliminando reglamentaciones y estimulando la privatización de toda una gama de servicios suministrados por empresas públicas. Contrariamente a la percepción anterior, el sujeto bajo sospecha pasó a ser el Estado, mientras se consideró que el mercado era capaz de ofrecer las mejores soluciones a los diferentes problemas. Afortunadamente, nos encontramos ahora en una posición de mayor madurez reflexiva, una vez constatadas las limitaciones de las dos aproximaciones citadas, una de ellas condenando a los actores público y privado a no entenderse, y la otra introduciendo indeseables criterios ideológicos en procesos que requieren siempre la concertación público privada.

ESCASO INTERÉS DESDE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO POR EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

En el pasado, las Administraciones Centrales del Estado no han mostrado un interés claro por la promoción del desarrollo económico local, un tema que muchas veces se ha incluido entre la agenda de los temas de menor interés o que se trataba de atender desde la lógica de la atención social. El tipo de aproximación sectorial a los problemas económicos, la lejanía de las diferentes situaciones locales, y la concepción macroeconómica predominante, han favorecido, sin duda, una atención prioritaria hacia la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos, descuidando el papel y las capacidades de las pequeñas empresas, de las diferentes regiones y ámbitos locales, y de los actores de esos territorios subnacionales.

Todo esto se concretó en una concepción exógena del desarrollo territorial el cual se pensó que dependía de la inversión en infraestructuras físicas y la localización de inversiones externas, infravalorando con ello los recursos humanos y el potencial de las microempresas y pequeñas y medianas empresas locales. La secuencia de los ciclos electorales y la búsqueda de resultados de corto y medio plazo por los gobiernos ayudó también a consolidar esta perspectiva exógena del desarrollo territorial, toda vez que las políticas locales de desarrollo requieren de mayor grado de maduración de sus inversiones.

Así fue como se impuso, a partir de los años sesenta del siglo pasado, una concepción centralista del desarrollo, basada en la promoción de polígonos industriales, la concesión de subvenciones fiscales u otro tipo de estímulos a la llegada de inversiones foráneas, y el despliegue de medidas de carácter distributivo como manera de paliar los problemas del desempleo, los desequilibrios territoriales, la pobreza o la exclusión social, dejando de lado las iniciativas de creación de actividades empresariales locales y la búsqueda de oportunidades económicas y de empleo desde los diferentes ámbitos territoriales.

No obstante, poco a poco, se fueron introduciendo cambios en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, en lo relativo al diseño de las estrategias de desarrollo territorial, lo que requiere, igualmente, programas de modernización de la gestión de las Administraciones Territoriales del Estado. La presión de las exigencias concretas del cambio estructural en cada territorio facilitó el progresivo reconocimiento de la importancia de las microempresas y pequeñas y medianas empresas en la creación de empleo e ingreso y en la difusión de progreso técnico. Igualmente, se comenzó a reconocer la necesidad de impulsar las capacidades endógenas de desarrollo económico de cada territorio, a lo cual contribuyó también, poderosamente, el avance de los procesos de descentralización y traspaso de competencias y recursos a los gobiernos subnacionales.

De la misma forma, el cambio de paradigma tecnoeconómico ha realzado la necesidad de la calidad y la diferenciación de los productos y servicios, por encima de la producción a gran escala, así como la importancia de la calificación de los recursos humanos como apuesta decisiva de futuro. Se ha ido produciendo, igualmente, un desplazamiento desde las ayudas financieras de carácter directo a las empresas, a las ayudas dirigidas a crear entornos territoriales innovadores, dotados de la capacidad de aportar los servicios de apoyo a la producción; destacándose igualmente el decisivo papel de las inversiones intangibles, en particular, en educación y en investigación y desarrollo, aspectos en los cuales la presencia del Sector Público suele ser habitual y, a veces, decisiva.

Así pues, se ha adquirido mayor conciencia acerca del carácter intersectorial y territorial de los procesos económicos y sociales, diseñándose programas descentralizados de apoyo a la formación, la innovación, la creación de empresas, las iniciativas locales de empleo e iniciativas de desarrollo local, entre otros. Todo ello conlleva una evolución hacia cambios en el desarrollo organizativo interno de las entidades públicas y el despliegue descentralizado de sus funciones o competencias, buscando espacios de concertación público privada para abordar las diferentes políticas de desarrollo desde cada ámbito territorial.

Como se aprecia, han sido varios los procesos de descentralización y desconcentración de funciones, en el abandono paulatino de la gestión centralizada del Estado, los cuales se han acompañado, también, de la reforma de la función pública, la mayor atención a los usuarios/as de los servicios, y la simplificación de los procedimientos administrativos. Todo ello ha ido reflejándose en una mejora de la atención y calidad de los servicios públicos, mucho más cerca de la ciudadanía, en sus entornos territoriales concretos.

Las tendencias a la descentralización y desconcentración de las funciones de las autoridades centrales han permitido, de este modo, adecuar los niveles de gobierno más apropiados al logro de los diferentes objetivos y políticas de desarrollo. El denominado *principio de subsidiariedad*, por el cual todo lo que puede ser realizado por una entidad de nivel inferior tiene prioridad sobre el nivel superior, que no ejerce otro control que el de la legalidad de las acciones, está siendo llevado a la práctica, paulatinamente.

En este contexto, la constitución de redes asociativas es un método fundamental para movilizar diversos actores en favor de una estrategia de desarrollo o en el diseño de la misma. Los socios y colaboradores pueden contribuir a cofinanciar o aportar recursos al proyecto común, de acuerdo al *principio de adicionalidad*, que implica compromisos

concretos de cada socio, suscritos en contratos. Este principio permite incrementar el esfuerzo aislado de los actores territoriales, aumentar el volumen de recursos comprometidos y, en suma, ampliar las posibilidades del conjunto.

De otro lado, el suministro de servicios colectivos locales es, a menudo, subcontratado o cedido para su gestión a empresas privadas. Estos procesos de privatización no son nuevos, aunque se han multiplicado a partir de los años ochenta, y suponen una delegación de la gestión de servicios que puede tomar múltiples formas, tales como la subcontratación, concesión, arrendamiento, o bien líneas de cooperación institucional entre el sector público y el privado para la constitución de sociedades mixtas.

Otro principio que se ha ido asentando en el transcurso de los últimos años, de forma paralela a la transferencia de competencias y responsabilidades entre las diferentes administraciones territoriales, ha sido el *principio de coherencia* o unicidad, a fin de favorecer una coordinación interinstitucional eficiente de las diferentes políticas y una gestión de conjunto de las mismas, evitando la duplicación de esfuerzos y el posible despilfarro de recursos. Este principio permite reforzar la cohesión entre las iniciativas de las diversas regiones en el contexto nacional, y de las iniciativas de desarrollo local de acuerdo a las estrategias de desarrollo regional.

PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD, ADICIONALIDAD Y COHERENCIA

Principio de subsidiariedad: Según este principio, los niveles de la Administración más próximos a la ciudadanía deben intervenir (y disponer de la capacidad, medios y recursos para hacerlo) en los temas cruciales para la misma, ya que disponen de 'ventajas de cercanía', esto es, un mejor conocimiento de los problemas y de las oportunidades existentes en cada territorio. En suma, todo lo que puede ser realizado por una entidad de nivel inferior tiene prioridad sobre el nivel superior, que no ejerce otro control que el de la legalidad de las acciones.

Principio de adicionalidad: La constitución de redes asociativas es un método fundamental para movilizar diversos actores en favor de una estrategia de desarrollo o en el diseño de la misma, ya que los socios y colaboradores pueden contribuir a cofinanciar o aportar recursos al proyecto común, de acuerdo al principio de adicionalidad, que implica compromisos concretos de cada socio, suscritos en contratos. Este principio permite incrementar el esfuerzo aislado de los actores territoriales, aumentar el volumen de recursos comprometidos y, en suma, ampliar las posibilidades del conjunto.

Principio de coherencia: Se trata de favorecer una coordinación interinstitucional eficiente de las diferentes políticas y una gestión de conjunto de las mismas, evitando la duplicación de esfuerzos y el posible despilfarro de recursos. Este principio permite reforzar la cohesión entre las iniciativas de las diversas regiones en el contexto nacional, y de las iniciativas de desarrollo local de acuerdo a las estrategias de desarrollo regional.

OCDE (2004)

A partir del despliegue de estas tendencias y principios de acción, es posible esbozar, finalmente, algunas proposiciones acerca de los nuevos papeles y responsabilidades de los diferentes niveles de la gestión pública. En materia de desarrollo territorial, las políticas públicas deben tratar de reforzar la base económica de las diferentes comunidades locales tratando, de ese modo, de acompañar las políticas de ajuste macroeconómico con actuaciones a nivel *micro* y *meso*, para el fomento productivo y el desarrollo empresarial a nivel territorial.

De este modo, la intervención pública debe:

- Fomentar las diferentes iniciativas de desarrollo económico local.
- Eliminar los obstáculos a las mismas y facilitar los instrumentos de apoyo apropiados.

- Descentralizar la información, los conocimientos y las decisiones.
- Incentivar la elaboración de planes de desarrollo por las propias entidades locales, e incorporarlos en las estrategias de desarrollo regionales.
- Delegar funciones de control y de servicios a organismos autónomos, públicos, privados o mixtos, respetando los acuerdos de los actores territoriales.
- Reforzar las funciones de evaluación conjuntamente con los actores locales.

Tales intervenciones conducen a los gobiernos a actuar como catalizadores y mediadores, suministrando información, facilitando líneas de financiación o de aval financiero necesarias para las microempresas y Pymes (como capital semilla, capital riesgo, sociedades de garantía recíproca), y estimulando iniciativas de desarrollo económico territorial, todo lo cual implica:

- Tener una visión prospectiva de desarrollo y lograr compartirla con los líderes locales y regionales, a fin de animar la elaboración de estrategias territoriales de desarrollo.
- Apoyar a los actores territoriales aportando recursos y medios de formación para la gestión del desarrollo local.
- Coordinar las políticas públicas y analizar cuidadosamente los impactos locales de las políticas sectoriales y globales, rindiendo cuentas de los efectos y utilización de los recursos.
- Ayudar a la puesta en marcha de los sistemas de información y empleo en los respectivos territorios, facilitando los recursos de investigación y desarrollo apropiados a los problemas y situaciones de cada ámbito territorial.

Esta redefinición de las funciones del sector público según las administraciones más cercanas a los actores territoriales, tiene importantes consecuencias sobre los modos de gestión pública y sobre el suministro de servicios y sistemas de evaluación. Refleja, en definitiva, el tránsito de un modelo de funcionamiento burocrático a un *nuevo modelo de gestión* horizontal mediante el fortalecimiento de las Administraciones Públicas descentralizadas territoriales, de acuerdo a criterios de eficiencia o rentabilidad social y empresarial, y no sólo por criterios de autoridad. Asimismo, resulta necesario formar los recursos humanos con las nuevas capacidades exigidas a los responsables (políticos y técnicos) de la nueva Administración Pública, entre las cuales destacan la capacidad para escuchar e interactuar con la sociedad civil, la destreza para la negociación y el trabajo en grupo, y el diseño de programas participativos, entre otras.

De acuerdo a estos nuevos criterios se destacan una serie de logros como los siguientes:

- La calidad de los servicios.
- El refuerzo de las capacidades de la ciudadanía para involucrarse en la búsqueda de soluciones.
- La gestión por objetivos y no sobre la base de la aplicación de reglamentos.
- La evaluación de programas según los resultados obtenidos y no sólo a partir de los recursos financieros gastados.

- La importancia de las necesidades de las personas consideradas como usuarias y no como subordinadas.
- La gestión previsora y preventiva y no sólo la que actúa tras la aparición de los problemas.
- La búsqueda de la eficiencia en el uso de recursos.
- La descentralización de responsabilidades y la gestión participativa.
- El esfuerzo permanente de concertación estratégica de actores en la búsqueda de redes asociativas.

El desafío consiste, entonces, en proceder a la adaptación de las instituciones susceptibles de asumir estas responsabilidades y alentar la construcción de *entornos innovadores territoriales* sobre la base de la concertación de actores públicos y privados. Sin embargo, no siempre los gobiernos tienen una comprensión plena de la naturaleza y la amplitud de los cambios institucionales necesarios para asumir estas tareas. De manera que los resultados de desarrollo económico y empleo local dependen en un grado decisivo de la adopción de esta nueva visión sobre la manera de gestionar y definir las actuaciones públicas.

Las políticas de fomento de la competitividad no pueden limitarse, pues, al sector privado empresarial, ya que deben incorporarse igualmente los programas de modernización de los gobiernos locales. Estos son, a menudo, considerados de forma separada, cuando en realidad su fortalecimiento es parte de la misma tarea de adecuación al cambio estructural, el cual también exige -como acabamos de ver- una redefinición profunda de las funciones y responsabilidades de la gestión pública.





Evaluación de la Unidad 3.A

1. Señale cuales son las diferentes facetas de la descentralización y exponga su opinión acerca del alcance del proceso de descentralización en su país, así como su incidencia en el territorio en el que usted vive o trabaja.
2. Explique cuales son las relaciones entre descentralización y desarrollo económico territorial. ¿Cree usted que son fenómenos interdependientes?
3. ¿Cuáles son, en su opinión, los principales cambios que requiere una nueva gestión pública local para poder estimular el desarrollo empresarial y territorial?

UNIDAD 3.B: Capital social y desarrollo territorial

1. El concepto de capital social.
2. Fuentes y componentes del capital social: normas, confianza, reciprocidad y redes.
3. Beneficios del capital social.
4. Capital social y gobernanza.

OBJETIVOS DE LA UNIDAD 3.B.

Exponer el concepto de capital social así como las fuentes y componentes del mismo.

Señalar el alcance e importancia de la confianza y la reciprocidad para el despliegue de redes empresariales.

Comprender la formación de capital social como una preinversión necesaria para las acciones colectivas de una red empresarial.

Indicar la importancia de construir adecuados niveles de *gobernanza* a fin de promover y sustentar los procesos de desarrollo económico territorial.

CAPACIDADES A LOGRAR

Al término de esta unidad didáctica usted será capaz de:

- Conocer la importancia del concepto de capital social y sus principales características y utilidad para el fomento del desarrollo económico territorial.
- Relacionar la presencia de capital social con la disminución de costes de transacción entre los agentes económicos.
- Comprender la importancia de construir adecuados niveles de *gobernanza* para sustentar los procesos de desarrollo empresarial y territorial.

UNIDAD 3.B:

CAPITAL SOCIAL Y DESARROLLO TERRITORIAL

1. El concepto de capital social

Tradicionalmente, se han considerado tres formas principales de capital que influyen de manera decisiva en el desarrollo económico. Se trata del capital humano, el capital físico o capital productivo, y el capital natural (tierra, recursos naturales, energía, agua, materias primas). Sin embargo, junto a estas tres formas clásicas del capital, hoy día se reconoce que las mismas sólo explican parcialmente el proceso de desarrollo económico, ya que no incluyen la manera cómo los diferentes actores interactúan entre ellos y se organizan para generar crecimiento y desarrollo. De este modo, el capital social ha pasado a reconocerse en la actualidad como una nueva forma de capital, siendo un factor importante en los procesos de desarrollo.

EL CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL

El CAPITAL SOCIAL son las normas y redes que permiten a la gente actuar de manera colectiva. Se trata de las instituciones, relaciones, actitudes y valores que determinan las interacciones entre las personas, lo que supone, a su vez, una red social que produce utilidades y beneficios para las personas que participan en la misma. Las comunidades que cuentan con un conjunto amplio y diverso de relaciones sociales y de asociaciones cívicas, se encuentran en mejor situación para resolver sus problemas o para satisfacer sus necesidades.

El CAPITAL SOCIAL se refiere a las capacidades de las personas de una sociedad determinada para:

- * Subordinar los intereses individuales a los de un grupo mayor.
- * Trabajar juntas por objetivos comunes o en beneficio mutuo.
- * Asociarse.
- * Compartir valores y normas, y formar grupos y organizaciones estables.

Estas capacidades consisten en interacciones sociales y particulares que, entre otras cosas, promueven el reconocimiento mutuo, la confianza, la reciprocidad, la solidaridad y la cooperación.

Fernando Barreiro: *Capital Social y Desarrollo Territorial*, 2007.

James Coleman (2000) define el capital social como la habilidad de las personas para trabajar juntas en grupos o en organizaciones. La habilidad para cooperar de forma voluntaria depende del grado en que las comunidades comparten normas y valores, así como de su capacidad para subordinar los intereses individuales a los del grupo. La confianza, por tanto, es uno de los principales componentes de las normas y valores que definen el capital social.

De este modo, el capital social constituye el conjunto de recursos actuales y potenciales ligados a la pertenencia a un grupo, que permite que cada miembro del mismo se beneficie del retorno producido por el capital colectivo. El capital social de una persona está constituido, pues, por sus relaciones con otras personas y por las otras personas y relaciones que esta persona puede encontrar a través de aquellas con las que está directamente relacionada. Por lo tanto, el capital social se posee de manera conjunta por las partes de una relación, sin que los individuos puedan tener un derecho de propiedad sobre él. Por ello, tiene que ver con los recursos existentes dentro de las estructuras y procesos de intercambio social y no con los recursos de los individuos aisladamente.

El capital social no se limita, pues, a la presencia de contactos en una red determinada. Son las interacciones positivas que se producen entre las personas o las empresas dentro de la red lo que permite la formación de capital social. En este sentido, la *confianza* y la *reciprocidad* son el núcleo principal del capital social. Las actitudes de confianza y las conductas de reciprocidad y cooperación hacen posible mayores beneficios que los que se podrían alcanzar sin estos activos. Así pues, en un sentido colectivo, el capital social se refiere a la institucionalización de relaciones de cooperación y ayuda recíproca en el marco de organizaciones, empresas, comunidades locales y grupos que conforman la sociedad civil.

Sin embargo, como señala Barreiro (2007), la existencia de relaciones de asociación no es suficiente, ya que es necesario que estas relaciones conformen interacciones de sociabilidad estable y duradera para poder generar normas e instituciones que consoliden y reproduzcan los valores y actitudes correspondientes. Se trata de un proceso social, no personal. En efecto, es necesario que los valores y actitudes de confianza, reciprocidad y cooperación no sean solamente virtudes personales, ya que por sí solas no aseguran el capital social en tanto que factor de desarrollo social. El capital social, por lo tanto, se refiere a virtudes sociales, presentes en las colectividades humanas.

2. Fuentes y componentes del capital social: normas, confianza, reciprocidad y redes

Los elementos que componen el capital social son las normas, la confianza, la reciprocidad y las redes que facilitan la cooperación para el beneficio mutuo. En otras palabras, el capital social es la materia prima de las *acciones colectivas*, ya que facilita la realización de las mismas al reducir los costos exigidos para cooperar. El capital social no es en sí mismo la acción colectiva, sino las normas y sanciones de confianza y de reciprocidad existentes en redes sociales, que explican la acción colectiva. En efecto, la presencia de confianza, reciprocidad y redes hace mucho más probable las acciones colectivas entre empresas o individuos.

Las *normas sociales* ayudan a generar un control social de carácter informal que suele hacer innecesarias las acciones legales o institucionalizadas. A veces, dichas normas no están escritas pero, sin embargo, son asumidas como patrones

de comportamiento esperado en determinados contextos sociales ya que se trata de formas de comportamiento socialmente valoradas y aprobadas. Las normas informales de este tipo se refuerzan, pues, por su aceptación social. Las normas informales reducen, por tanto, los costos de transacción, es decir, los costos de controlar, contratar y adjudicar contratos formales y obligar a su cumplimiento.

Las normas sociales pueden estar basadas en valores éticos o de justicia, pero también pueden basarse en estándares profesionales o códigos de conducta. Dichas normas se crean y se difunden a través de mecanismos culturales, los cuales se alimentan a través de la repetición, la tradición y el ejemplo.

Para Francis Fukuyama (2001) el capital social es la capacidad que se genera por la presencia dominante de *confianza* en una sociedad o en una comunidad. En efecto, la confianza es la expectativa mutua, dentro de una comunidad, de comportamiento cooperativo, basado en normas compartidas. En cualquier comunidad suele existir un nivel determinado de confianza mutua y este nivel difiere de una comunidad a otra a lo largo del tiempo. En realidad, la confianza y el capital social se refuerzan mutuamente, ya que el capital social genera a menudo relaciones de confianza, y la confianza generada produce, a su vez, nuevo capital social. En todo caso, la confianza no existe por la utilización de la fuerza o la ley, sino mediante la convicción compartida de los integrantes de dicha comunidad. De este modo, la falta o debilidad de confianza dentro de un grupo o una comunidad eleva los costos de transacción, razón por la cual se considera al capital social como un nuevo factor productivo.

Por su parte, Robert Putnam (1993) define el capital social como las “normas de reciprocidad”. Esto es, las personas o empresas dan acceso a sus recursos con la expectativa de que recibirán algo a cambio en el futuro. Aunque la *reciprocidad* es una forma de intercambio, se diferencia de una transacción comercial, siendo un intercambio sin compensación inmediata donde cada expresión de ayuda refuerza la confianza entre las personas involucradas. Se trata de contactos entre integrantes de un grupo para ayudarse en caso de necesidad o para asumir acciones colectivas de cierto riesgo, donde se requiere alguna confianza colectiva. La expectativa de devolución de favores en el futuro o de continuidad de la relación colectiva se basa menos en un perfecto conocimiento del receptor de la ayuda inmediata que en la convicción en la estructura social común, la cual actúa como garantía colectiva. El punto clave, como señala Barreiro (2007), es la iteración, ya que si se trabaja con un mismo grupo durante un periodo prolongado de tiempo, y se realizan suficientes actividades de ayuda hacia el grupo, entonces actuar con honestidad va en favor del interés propio, ya que en esas condiciones surge una norma de reciprocidad derivada del conocimiento acumulado de comportamientos positivos hacia el grupo.

Finalmente, al igual que otras formas de capital, el capital social es un recurso dentro del cual otros recursos pueden ser invertidos con la expectativa de retornos. Mediante la inversión en la construcción de *redes* de relaciones externas, los actores individuales y colectivos (organizaciones) pueden aumentar su capital social y, en consecuencia, conseguir acceso a contactos valiosos e información relevante. A su vez, la inversión en relaciones internas de los actores colectivos puede reforzar su identidad colectiva y aumentar su capacidad de gestión y su desempeño. Al contrario de otras formas de capital, el capital social se incrementa con su uso ya que las relaciones sociales, generalmente, se refuerzan mediante la interacción entre sus integrantes y se debilitan si no se mantienen.

3. Beneficios y riesgos del capital social

Entre los beneficios del capital social cabe citar los siguientes:

- Facilitar el acceso a fuentes más extensas de información y a un coste más bajo.
- Reforzar el poder y la cohesión interna de los grupos para alcanzar sus objetivos.
- Desarrollar la solidaridad mediante normas sociales fuertes y reducir la necesidad de controles formales.
- Incrementar el compromiso cívico en el conjunto de la sociedad.

Algunas de las deficiencias de los mercados tienen que ver con la falta de información de calidad, lo cual hace que las decisiones de los agentes económicos sean, a veces, ineficientes. El capital social, si bien no elimina plenamente la incertidumbre en los mercados, facilita el conocimiento sobre otros agentes y su comportamiento. Asimismo, sirve como mecanismo para que se cumplan las expectativas de reciprocidad, todo lo cual posibilita la reducción de los costos de transacción.

Igualmente, el capital social facilita la coordinación de actividades y evita comportamientos oportunistas por parte de algunos agentes económicos ante situaciones de información imperfecta o bien ante situaciones en que los beneficios de no cumplir con los acuerdos o con una determinada expectativa de conducta son mayores que la penalización esperada. El incentivo para asociarse o para cooperar se basa en la existencia compartida de normas y valores entre los miembros de un grupo, que hacen que el que no coopera sea sancionado, ya sea moral o materialmente.

Por otra parte, se han identificado, al menos, cuatro consecuencias negativas o riesgos del capital social (Barreiro, 2007):

- La exclusión de las personas que no forman parte de la red. En la medida que el capital social tiende a crear y reforzar redes y relaciones entre los mismos miembros, existe el riesgo de que las personas no integrantes de estas redes queden fuera de determinadas acciones colectivas propuestas, perdiéndose así recursos y oportunidades que podrían ser valiosas para alcanzar algunos objetivos.
- Excesivas exigencias a los miembros del grupo y restricciones a la libertad individual. La lógica de las redes cerradas crea obligaciones entre sus miembros (aportaciones y reciprocidad) que limitan su libertad. La pertenencia a redes demasiado cerradas puede crear, pues, restricciones para la iniciativa individual y la toma de riesgos por parte de los individuos.
- El peligro de inercia y de reducción de flujos de nuevas ideas debido a las relaciones cerradas. Las redes y los grupos basados en las normas de reciprocidad y de confianza no son siempre proclives o receptivos a la entrada de nuevos miembros. Por ello, la diferenciación entre redes cerradas o abiertas, o entre vínculos fuertes y débiles, resulta crucial para comprender los resultados y beneficios del capital social.
- La existencia de capital social orientado hacia asociaciones delictivas. Por la misma razón que las redes y normas pueden producir beneficios positivos para sus miembros en términos de progreso, bienestar y riqueza, el capital social puede ser también un recurso para crear asociaciones y redes con fines negativos. El caso del Ku Klux Klan, con su tradición secular de intolerancia y violencia por motivos

raciales, representa una forma de capital social que subvierte las reglas y tradiciones de la democracia liberal (Putnam y Goss, 2003).

DIMENSIONES DEL CAPITAL SOCIAL. VÍNCULOS FUERTES Y VÍNCULOS DÉBILES

Se ha hablado mucho de la importancia de las relaciones densas, subrayando que la fuerza de estos vínculos hacen posible las transacciones en las que la confianza está asegurada y donde el comercio se hace más sencillo. De todas maneras, estos *vínculos fuertes* no son las únicas relaciones que pueden ser valiosas para un individuo. Por ejemplo, los vínculos familiares y las relaciones en el lugar del trabajo, a menudo, no son los más adecuados para alcanzar nuevas formas de conocimiento. Los denominados *vínculos débiles* o alejados (amigos de amigos, conocidos, etc.) pueden ser mucho más útiles como nuevas formas de información, por ejemplo, para buscar un nuevo empleo.

Se ha asociado la existencia de grupos y redes muy cerradas, basadas en una extensión de la confianza muy reducida y limitada al grupo, como un factor que reduce la habilidad de los miembros del grupo para cooperar con el exterior y que, a menudo, imponen externalidades negativas a las personas externas al grupo. Por ejemplo, en las sociedades tradicionales, el capital social reside en gran medida en las familias y en un círculo estrecho de conocidos, siendo difícil para las personas confiar en aquellos que están fuera de estos círculos. Las sociedades modernas, por el contrario, disponen de un gran número de grupos sociales superpuestos que permiten pertenencias e identidades múltiples. Las sociedades tradicionales tienen pocas oportunidades para construir vínculos alejados con otros segmentos sociales y ello va en detrimento del acceso a la información, a los recursos y a la innovación.

Fernando Barreiro, 2007.

Ejercicio 3.4

Explique de qué forma cree usted que incide la existencia o formación de capital social en un territorio para la promoción del desarrollo económico local.

4. Capital social y gobernanza

Las ideas sobre gobernanza (*governance*) y liderazgo se han ido desarrollando en el actual contexto de cambios profundos en nuestras sociedades. Como hemos señalado anteriormente, en el contexto actual de la globalización, resulta clave la capacidad para formular y poner en práctica estrategias territoriales de desarrollo, en las cuales la cooperación entre los actores públicos y privados es fundamental. Ello es coherente con la exigencia de visión integral y sistémica que se demanda en las acciones en favor del desarrollo económico territorial.

La gobernanza se refiere, en suma, a los patrones y estructuras mediante las cuales los actores sociales y políticos llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones conjuntas. Estas estructuras o reglas de juego condicionan la participación e interacción de los diferentes actores, cuyas capacidades ya no se basan exclusivamente en los recursos de poder disponibles, sino en la capacidad para concertar actuaciones conjuntas.

EL CONCEPTO DE GOBERNANZA

Gobernanza no es lo mismo que gobierno, ya que incluye la capacidad institucional en la gestión y administración pública, con participación de los diferentes actores, esto es, gobierno, sector privado empresarial y sociedad civil. Se trata, pues, de un concepto que alude a la habilidad para coordinar y promover políticas, programas y proyectos que representen los intereses de todos los actores locales, públicos y privados.

El concepto moderno de *gobernanza* alude a una nueva forma de gobernar más cooperativa, distinta del antiguo modelo jerárquico, en el cual las autoridades ejercían su poder sobre el conjunto de la sociedad civil. Por el contrario, en la gobernanza los diferentes actores, públicos y privados, y las instituciones, participan y cooperan en la formulación y aplicación de las políticas públicas (Mayntz, 2001).

Así pues, se pasa de una noción de gobierno en la que el Estado es el centro del poder político, con el monopolio de la articulación y búsqueda del interés colectivo, a una situación en la que las decisiones son producto de la interacción entre las instituciones y la sociedad. El concepto de *gobernanza* subraya, también, su carácter de proceso, esto es, cómo las decisiones son tomadas entre varios actores con diferentes prioridades y complejas relaciones de interés.

Se trata, pues, de la suma de diversas vías individuales e institucionales, públicas y privadas, que posibilitan la planificación y gestión de los asuntos comunes en un territorio. En otras palabras, constituye un proceso que permite que los diferentes intereses y conflictos puedan ser tratados de forma conjunta a través de la cooperación. Esto incluye a instituciones formales, así como acuerdos informales y desarrollo de acuerdos y redes entre actores sociales, todo lo cual es esencial para asegurar una base participativa en el proceso de desarrollo territorial.

Temas propios del concepto de gobernanza son el desarrollo institucional, el involucramiento público, la transparencia en los procedimientos de toma de decisiones, la representación de intereses, la resolución de conflictos, el establecimiento de límites a la autoridad y el liderazgo compartido.

En todo caso, es en el nivel territorial donde resulta posible combinar gobernanza, cultura y organización social, facilitando los acuerdos entre actores y ganando en legitimidad y aceptación del proceso por parte de la ciudadanía. La base del éxito radica, pues, en la construcción de instituciones capaces en el nivel territorial, lo cual obliga a insistir en la necesidad de un ambiente político abierto, democrático y fiable, lejos de prácticas autoritarias o corruptas.

Para la captación de inversiones, la transparencia y la claridad en las reglas de juego políticas, así como su predictibilidad, son elementos fundamentales. Igualmente, es importante que este entorno facilitador de los emprendimientos incluya una modernización administrativa, a fin de lograr la simplificación de trámites para facilitar la creación de empresas y la resolución de los contratos, superando las dificultades administrativas habituales. La simplificación de procedimientos burocráticos y la creación de marcos jurídicos y regulatorios ágiles posibilitan el desarrollo de emprendimientos productivos y ayudan a eliminar muchos de los obstáculos existentes para las microempresas y pequeñas y medianas empresas (Hábitat, 2004).

GOBERNANZA Y DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

Gobernanza es la suma de diversas vías individuales e institucionales, públicas y privadas, que posibilitan la planificación y gestión de los asuntos comunes en un territorio.

Se trata de un proceso que permite que los diferentes intereses y conflictos puedan ser tratados de forma conjunta a través de la cooperación, lo cual incluye a instituciones formales, acuerdos informales y desarrollo de capital social territorial.

El concepto de gobernanza enfatiza, por tanto, su carácter de proceso, es decir, cómo las decisiones son tomadas entre varios actores con diferentes prioridades y complejas relaciones. Esto es esencial para la construcción de una base participativa en los procesos de Desarrollo Económico Territorial.

Fuente: Naciones Unidas / Habitat, 2004

En este sentido, alcanzar una buena gobernanza depende de varios factores entre los cuales destacan:

- La existencia de un liderazgo eficaz, es decir, capaz de articular una visión de futuro viable, que fortalezca una asociación sólida para impulsar los cambios y vencer las resistencias que se le opongan.
- Un tejido institucional y cultural presente en el territorio, con reglas de juego sociales, económicas y políticas interiorizadas y aplicadas por los diferentes actores.
- Capacidad para formular e implementar los proyectos o actuaciones requeridas para el tratamiento de los problemas.

Así pues, la gobernanza se apoya en fuertes interacciones entre la sociedad civil y las estructuras de gobierno, de modo que la gobernanza local exige la disponibilidad y acumulación de capital social. Es lo que algunos autores denominan como la existencia de virtudes cívicas de la sociedad, es decir, normas y valores basadas en la confianza y en la reciprocidad, que se retroalimentan y promueven la participación de la ciudadanía en los asuntos colectivos para fortalecer procesos sistémicos de desarrollo (Barreiro, 2007).

Ejercicio 3.5.

¿Cree usted que la creación de condiciones de gobernanza forma parte del nuevo modelo de gestión pública que se postula en relación con la actuación de responsables públicos comprometidos con el desarrollo empresarial y territorial?

Exponga su opinión sobre este punto y, si lo estima útil, aluda a la situación existente en este tema en su territorio.



Evaluación de la Unidad 3.B

1. La importancia de la capacidad territorial de concertación entre actores sociales públicos y privados se ha citado a menudo para promover una base sólida para el diseño de proyectos de desarrollo económico local. ¿Cree usted que los conceptos de capital social y gobernanza apuntan en esa dirección? Explique su opinión de forma razonada, por favor.
2. ¿Es posible pensar en el fomento del desarrollo económico local sin tener en cuenta la formación de capital social y la existencia de condiciones de gobernanza? Explique su respuesta, por favor.
3. Trate de relacionar los conceptos de descentralización, desarrollo económico territorial, capital social y gobernanza.

LECTURAS SELECCIONADAS

Lectura 3.1. ORIGENES DEL CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL Y APLICACIONES DEL MISMO

Hace casi cien años, Lyda J. Hanifan, un joven educador y reformador social del partido progresista, que había estudiado en varias de las mejores universidades norteamericanas, regresó a su tierra de origen, Virginia Occidental, un estado empobrecido de los Apalaches, para trabajar en su sistema escolar rural. Hanifan, presbiteriano, rotario y republicano, no era un radical, pero llegó poco a poco a la conclusión de que los graves problemas sociales, económicos y políticos de las comunidades en las que trabajaba sólo podían resolverse reforzando las redes de solidaridad entre sus ciudadanos. Observó que habían caído en desuso las viejas costumbres de vecindad rural y compromiso cívico, como las sociedades de debate y las fiestas para ayudar a construir graneros e injertar manzanos.

Para Hanifan (1920), el capital social se refiere a elementos que cuentan sumamente en la vida diaria de las personas, a saber, la buena voluntad, la camaradería, la comprensión y el trabajo social entre individuos y familias, características constitutivas de la unidad social. Abandonado a sí mismo, el individuo es socialmente un ser indefenso, pero si entra en contacto con sus vecinos, y éstos con nuevos vecinos, se produce una acumulación de capital social que puede satisfacer sus necesidades sociales y producir unas posibilidades sociales suficientes para mejorar de forma sustancial las condiciones de vida de toda la comunidad.

La descripción del capital social dada por Hanifan exponía por adelantado casi todos los elementos fundamentales de las posteriores interpretaciones del concepto. Pero su invención conceptual no fue entonces objeto de mayor atención, de modo que, a partir de la segunda mitad del siglo XX, el concepto fue reinventado de forma independiente en diversas ocasiones. En la década de 1950, el sociólogo canadiense John Seeley y sus colegas emplearon la expresión para indicar que, para el habitante de las colonias suburbanas que asciende en la escala social, la afiliación a clubes y asociaciones es una especie de título negociable no menos real que los valores de bolsa (a pesar de ser un valor psicológico), que su poseedor puede convertir en efectivo, transferir o utilizar como una garantía.

La urbanista Jane Jacobs utilizó también dicha expresión en la década de 1960 para recalcar el valor colectivo de los vínculos informales de vecindad en la metrópoli moderna. En la década de 1970, el economista Glenn C. Loury la empleó para poner de relieve la imposibilidad de establecer vínculos sociales amplios con afroamericanos como uno de los legados más insidiosos de la época de la esclavitud y la segregación. Por su parte, el teórico social francés Pierre Bourdieu definió el capital social en la década de 1980 como “la acumulación de recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos o, en otras palabras, a la afiliación a un grupo”. Asimismo, el economista alemán E. Schlicht se sirvió de dicho concepto en 1984 para subrayar el valor económico de las organizaciones y el orden moral, mientras que fue el sociólogo James S. Coleman quien hizo que la expresión apareciera por fin sólidamente entre las cuestiones intelectuales de los últimos años de la década de 1980.

Uno de los rasgos más llamativos de la evolución de los trabajos sobre el capital social es el ámbito disciplinar en que dicho concepto ha resultado de utilidad, lo cual abarca no sólo la sociología y las ciencias políticas -donde tuvo su origen-, sino también la economía, la educación y la salud pública, el urbanismo, la criminología, la arquitectura y la psicología social, entre otras disciplinas.

La idea central de la teoría del capital social es sumamente sencilla: las redes sociales importan. Las redes poseen valor, ante todo, para quienes se hallan en ellas. Utilizando el lenguaje de la microeconomía, las redes producen beneficios privados o internos. Los ejemplos más conocidos de esta generalización están tomados de la sociología de los mercados laborales, pues una conclusión muy común es que muchos de nosotros -quizá la mayoría- encontramos nuestro trabajo tanto gracias a las personas a quienes conocemos como en virtud de lo que sabemos. Algunos especialistas en socioeconomía han llegado incluso a calcular el "valor en efectivo" de nuestra agenda de direcciones, en el sentido de que nuestros ingresos están determinados por el alcance de nuestras relaciones sociales, más incluso, tal vez, que por las credenciales educativas. En este sentido, el capital social podría competir con el capital humano como factor de productividad individual.

Las redes densas de interacción social parecen fomentar las sólidas normas de reciprocidad generalizada: en este momento hago esto por ti sin esperar nada a cambio de inmediato, pues más adelante corresponderás a mi buena voluntad (o si no, lo hará algún otro). La interacción social ayuda, en otras palabras, a solucionar dilemas de acción colectiva animando a la gente a actuar de forma confiada en ocasiones en que, de no ser así, quizá no lo haría. Asimismo, cuando el trato económico y político está inserto en unas redes densas de interacción social, se reducen los incentivos para el oportunismo y la corrupción. Una sociedad caracterizada por una reciprocidad generalizada es más eficiente que otra desconfiada, por la misma razón que el dinero es más eficaz que el trueque. La confianza lubrica la vida social. Si no tenemos que compensar de inmediato cualquier intercambio, podremos hacer muchas más cosas. El capital social puede ser, pues, al mismo tiempo un bien privado y un bien público. En muchos casos de capital social, una parte de los beneficios va a parar a personas próximas pero que no participan, mientras que otra parte sirve de inmediato a los intereses de la persona que realiza la inversión.

Calificamos de "capital social" las redes sociales y las normas de reciprocidad asociadas a ellas porque, al igual que el capital físico y el capital humano (las herramientas y el conocimiento, respectivamente), crean valor, tanto individual como colectivo, y podemos "invertir" en construir una red de relaciones. No obstante, las redes sociales no son meros "bienes de inversión", pues a menudo crean valor de consumo directo. En realidad, la abundante bibliografía sobre los correlatos de la felicidad (o bienestar subjetivo) nos indica que el capital social parece ser, en realidad, más importante para el bienestar de la gente que la posesión de bienes materiales.

Pero si hay una lección duradera que hayan enseñado los debates sobre el capital social, es que no se puede dar por supuesto que dicho capital haya de ser algo bueno siempre y en todas partes. Aunque la idea de capital social suena bien, hay que procurar tener en cuenta sus riesgos potenciales o incluso la posibilidad de que ciertas formas "virtuosas" puedan tener consecuencias no pretendidas y socialmente no deseables. El hecho de que el capital social puede tener externalidades negativas no lo distingue, en principio, de otras formas de capital. Una central nuclear representa una inversión masiva de capital físico y financiero, aunque un escape radiactivo podría significar que su valor neto para la sociedad fuera negativo. De otro lado, el capital humano de los bioquímicos se puede utilizar para crear productos farmacéuticos que salven vidas, pero también para crear armas bioquímicas. En resumen, debemos entender los objetivos y efectos del capital social. Las redes y las normas podrían beneficiar, por ejemplo, a quienes están bien instalados, en detrimento de quienes no lo están. El capital social podría hallarse especialmente extendido entre grupos de personas que ya disfrutaban de ventajas, aumentando así las desigualdades políticas y económicas entre esos grupos y los pobres en capital social.

Robert Putnam y Kristin Goss, 2003.

Lectura 3.2. PRINCIPALES FUNCIONES DEL CAPITAL SOCIAL

Las diferencias en la renta por habitante entre países, regiones o ciudades no puede ser explicada solamente por la distribución de recursos productivos (tecnología, naturaleza, capital humano...). Los territorios también difieren en cuanto a sus instituciones y otras formas de capital social disponibles. Así, en muchos casos, países de baja renta no pueden conseguir beneficios de sus inversiones o del comercio, debido a la falta de instituciones que aseguren el cumplimiento de los contratos.

Como señala Robert Putnam (1993), refiriéndose a su investigación sobre las diferencias observadas en diversas regiones de Italia, en algunas de ellas existen muchas organizaciones comunitarias activas y en dichas regiones la ciudadanía se compromete con los asuntos públicos, confían unos en otros y respetan la ley. En estas comunidades, los líderes son razonablemente honestos y están comprometidos con la equidad. Las redes sociales y políticas se organizan de forma horizontal, sin jerarquías. Estas "comunidades cívicas" valoran la solidaridad, la participación ciudadana y la honestidad y, por tanto, en esas regiones la democracia funciona.

Por el contrario, existen también otro tipo de regiones donde la ciudadanía es débil y el compromiso con las asociaciones culturales y sociales es muy bajo. Para los habitantes de estas regiones, los asuntos públicos son "el negocio de otros", esto es, de los políticos, los patrones, es decir, de otros. Muchas personas piensan que las leyes están para no cumplirlas. En este contexto, el gobierno representativo es menos eficiente que cuando existe una comunidad cívica.

Las comunidades cívicas no llegaron a serlo por el hecho de ser ricas. La historia sugiere lo contrario. Llegaron a ser ricas porque eran cívicas. El capital social expresado en normas y redes de compromiso cívico, parece ser la precondition para el desarrollo económico y para un gobierno eficaz. Una sociedad que se basa en la reciprocidad generalizada es mucho más eficiente que una que se basa en la desconfianza y en la falta de solidaridad. La confianza lubrica la vida social y es, por lo tanto, un recurso de primera importancia para el desarrollo de los territorios.

La principal función del capital social es la reducción de los costos de transacción, esto es, de los costos asociados a la coordinación formal, como es el caso de los contratos y las normas burocráticas. Es posible alcanzar acciones coordinadas dentro de un grupo que no dispone de capital social pero, presumiblemente, ello comportará costos de transacción adicionales en las tareas de seguimiento, control, resolución de litigios, negociaciones y cumplimiento de los acuerdos formales. Ningún contrato puede contemplar todas las contingencias que pueden surgir entre las partes.

La coordinación basada en normas informales es una parte importante de las economías modernas, lo cual aún resulta más importante en nuestras sociedades complejas y tecnológicamente sofisticadas. Así, por ejemplo, la investigación en alta tecnología y en desarrollo depende, a menudo, de los intercambios informales entre los investigadores, debido a que un intercambio formal comportaría costos de transacción excesivos y un ritmo lento de intercambio.

Las redes de compromiso cívico facilitan la coordinación y la comunicación y amplían la información sobre la fiabilidad de otras personas. La cooperación es mucho más fácil si los contactos y la comunicación se repiten. Cuando la actividad económica y la vida política están incrustadas en redes densas de interacciones sociales, se reducen los incentivos para el comportamiento oportunista.

Finalmente, las redes de compromiso cívico encarnan las colaboraciones exitosas del pasado, lo que sirve como referencia cultural para futuras colaboraciones. Las tradiciones cívicas de una sociedad son la base histórica de formas de cooperación que han demostrado su utilidad en el pasado y, por lo tanto, están disponibles para abordar los nuevos retos de la acción colectiva. En esta línea, el *stock* de capital social, como las normas de confianza y reciprocidad y las redes, tienden a auto-reforzarse y acumularse, haciendo que la colaboración exitosa en un ámbito desarrolle conexiones y confianza que facilitan la futura colaboración en otro ámbito.

Fernando Barreiro: *Capital social y desarrollo territorial*. Barcelona, 2007.



HERRAMIENTAS

Herramienta 3.1 LOS TALLERES DE PARTICIPACIÓN ESTRATÉGICA DE ACTORES LOCALES

Un Taller de Participación Estratégica consiste en una reunión de trabajo donde los participantes son actores locales con conocimiento del territorio en cuestión. Dicho taller suele realizarse, por lo general, a lo largo de un día completo, siendo dirigido y moderado por un equipo de al menos dos personas con experiencia en esta técnica de trabajo colectivo.

En los Talleres de Participación Estratégica es muy importante la selección de los participantes ya que no se trata de asambleas representativas o reuniones para expresar reivindicaciones sectoriales o de grupo, sino un esfuerzo de reflexión ordenada por el cual un grupo de actores locales significativos exponen diferentes puntos de vista y elementos de información relevante sobre los diferentes temas propuestos. Es, pues, fundamental que la selección de asistentes incorpore tanto a actores públicos relevantes como actores privados, esto es:

- Alcaldes o alcaldesas municipales;
- Responsables de servicios municipales o de las administraciones regional y central del Estado;
- Empresarios/as locales;
- Agricultores y ganaderos;
- Agrupaciones o Cámaras empresariales;
- Entidades financieras con presencia en el territorio;
- Agrupaciones de trabajadores/as;
- Agentes de desarrollo local;
- Asociaciones de mujeres;
- Asociaciones de vecinos;
- Otras entidades u organizaciones activas en el ámbito local.

El número óptimo de asistentes a un taller suele oscilar en torno a unas 30 personas, ya que lo que se busca es una recogida intensiva de información del grupo asistente, y un número mayor puede hacer el taller demasiado pesado o poco manejable. Esta limitación del número de asistentes enfatiza el esfuerzo previo respecto a la selección de asistentes al taller.

En esta selección de asistentes es muy importante identificar las personas con capacidad propositiva y no sólo las que se limitan a la formulación de problemas. Los talleres tratan de identificar situaciones que pueden ser mejoradas mediante actuaciones colectivas, lo cual exige la formulación de propuestas y la capacidad local de creer y luchar por ellas. No basta con el tipo de personas que se limitan a exponer los problemas existentes, ya que hay que tratar de identificar también las posibles soluciones a los mismos.

Finalmente, es aconsejable realizar una convocatoria personalizada y, preferiblemente, de forma presencial, transmitiendo a las personas invitadas la información previa existente e insistiendo que se trata de una convocatoria a una sesión de trabajo.

Los Talleres de Participación Estratégica tratan, asimismo, de favorecer el consenso reuniendo a personas que no siempre están en contacto pese a vivir cerca, y sobre las cuales pueden existir, en ocasiones, más prejuicios que intercambio de opiniones o razonamientos.

Los Talleres de Participación Estratégica de actores locales suelen tener los siguientes objetivos:

- * Obtener información de forma sistemática, detectando los problemas más sentidos por la población local y exponiendo las propuestas de los actores locales ante la situación que viven.
- * La información se sistematiza a partir de las respuestas por escrito presentadas por las personas asistentes en fichas o tarjetas en las que se resumen las ideas.
- * Estimular la reflexión conjunta sobre temas de interés común para el territorio.
- * Facilitar la formulación de propuestas y soluciones a los problemas detectados.
- * Favorecer los consensos en torno a determinados temas o líneas estratégicas, mostrando la importancia de flexibilizar las posturas individuales dentro de un proyecto compartido que ofrezca ventajas a todos los actores y subrayando los elementos de identidad en torno a un proyecto aglutinante.
- * Generar conciencia de grupo en cada ámbito local.

Como vemos, el Taller de Participación Estratégica consiste en un proceso que utiliza la dinámica de grupos para favorecer posturas creativas y facilitar la toma de decisiones de una forma democrática y participativa, ayudando a realizar un esfuerzo de reflexión ordenada, y colaborando en la comprensión colectiva de los temas y en la cooperación entre todas las personas participantes. Se basa, por tanto, en la identificación de espacios de consenso entre las personas asistentes tratando de facilitar, de ese modo, la búsqueda de una estrategia de desarrollo compartida por los diferentes actores.

Los Talleres de Participación Estratégica constituyen, pues, una herramienta para la planificación del desarrollo basada en la participación activa de los actores territoriales. Por ello, su buen funcionamiento se encuentra muy condicionado por los siguientes aspectos:

- Preparación cuidadosa del taller.
- Selección de las personas asistentes.
- Definición de los objetivos a alcanzar. Estos objetivos deben ser compartidos con los actores locales invitados, así como la agenda y las normas de funcionamiento.
- Creación de un ambiente relajado y de confianza.

- Elaboración y realización de las actividades oportunas y utilización de técnicas de facilitación apropiadas.
- Presentación de preguntas claras e inequívocas sobre cada uno de los temas.
- Especificación del tiempo que debe dedicarse a cada tema.
- Realización de una evaluación del taller al final del mismo.
- Elaboración de un informe a distribuir posteriormente a todos los actores participantes en el taller.

Para la facilitación de los Talleres de Participación Estratégica de Actores Locales se utilizan determinadas técnicas que ayudan a que:

- * Todos los actores invitados se consideren involucrados en la dinámica del taller y se sientan libres de expresar sus opiniones, aportando cada uno su valiosa contribución.
- * Se logre reunir un conjunto de informaciones relevantes sobre los temas planteados en la reunión.
- * Se produzcan ideas innovadoras.
- * Se desarrollen propuestas y soluciones de manera conjunta y consensuada.

Organización Internacional del Trabajo: *Manual de promotores de Desarrollo Económico Territorial y Empleo*, 2007.

En términos generales, un Taller de Participación Estratégica se desarrolla de la siguiente manera:

- El equipo moderador o facilitador presenta los diferentes temas, a menudo con la ayuda de algún especialista en el tema concreto de atención, expresamente invitado/a para exponer un panorama de conjunto sobre dicho tema, o la situación de las mejores prácticas existentes en el mismo.
- El equipo facilitador plantea al grupo diferentes preguntas sustantivas a fin de que cada persona asistente al taller exprese su opinión de forma resumida y por escrito, en fichas o tarjetas, en las que se escribe con un rotulador grueso, a fin de garantizar una visualización de las mismas por parte de las personas asistentes.
- La expresión de una idea en un espacio limitado como el de una tarjeta o ficha en la que hay que escribir grueso y claro, exige que cada asistente haga un esfuerzo de síntesis y concreción en el momento de expresar su opinión. Para ello, tras la formulación de las sucesivas preguntas debe dejarse tiempo suficiente para que cada persona asistente al taller pueda concentrarse y contestar con tranquilidad al tema propuesto.
- Una vez reunidas todas las respuestas se van leyendo por parte del equipo facilitador y se van ordenando por grupos de ideas en diferentes lugares de la sala, de modo de tenerlas siempre a la vista por las personas asistentes.

- Hay que insistir en que las diferentes ideas contenidas en las respuestas de los actores asistentes al taller deben ser expuestas en distintas tarjetas, de modo que en cada una de ellas se resuma sólo una idea concreta. Esto facilita el agrupamiento y localización de las tarjetas en la sala según temas diferentes.
- Esa agrupación de ideas en torno a determinados temas facilita una comprensión de los diferentes aspectos señalados y ayuda a sistematizar las posibles soluciones a los mismos.
- Las tarjetas son anónimas. No obstante, si durante la lectura de las mismas ante el grupo alguna redacción no es suficientemente clara, se ruega a la persona que la ha escrito que explique su idea, a fin de redactarla de la forma más clara posible. Si es necesario, el equipo facilitador podrá ayudar en esa nueva redacción de las tarjetas. La redacción nueva de la tarjeta se incorpora entonces al panel respectivo, siempre de acuerdo con el grupo.
- A veces se expresan ideas que no corresponden al tema que se ha solicitado pero que pueden ser útiles en temas sucesivos. En otras ocasiones, se expresan opiniones relativas a aspectos demasiado genéricos, difíciles de enfrentar desde el nivel local. En estos casos se reservan esas tarjetas en un panel aparte, o se fijan fuera del panel para su visualización. De esta forma, se consigue ordenar la discusión, evitando discusiones estériles, pero respetando siempre las opiniones escritas, que nunca se desestiman, sino que se ordenan de forma adecuada para facilitar la elaboración posterior de una estrategia de desarrollo local.

Es importante tener en cuenta que el local donde tiene lugar el taller debe cumplir ciertas condiciones como las siguientes:

- Disponer de paredes en las que sea posible colocar los paneles para la visualización de las fichas o tarjetas.
- Sillas y mesas que faciliten la escritura de las fichas o tarjetas.
- Disposición de las sillas y mesas que permita al grupo estar sentados de forma que todas las personas puedan verse entre sí.

La moderación y conducción de los talleres suele realizarse por un equipo mínimo de dos personas, las cuales deben:

- Facilitar la presentación de las personas participantes del taller, a través de actividades que contribuyan a 'romper el hielo' y a construir un buen ambiente de trabajo.
- Hacer que se compartan las diferentes expectativas respecto al encuentro.
- Presentar los objetivos y el programa del taller.
- Favorecer un ambiente relajado y estimulante, así como reflexivo y serio, utilizando un abanico de técnicas de facilitación apropiadas.
- Introducir los temas sobre los cuales se pretende trabajar, sirviéndose de la ayuda de especialistas, cuando sea necesario.

- Explicar y moderar las diferentes actividades.
- Realizar periódicamente una síntesis de los pasos dados en el taller y la información resumida a grandes rasgos, la cual debe ir orientándose hacia los objetivos últimos del taller.
- Realizar con posterioridad un informe detallado de lo acontecido en el taller con toda la información recolectada en el mismo, a fin de enviarlo a los actores locales asistentes, que son los verdaderos autores de dicho trabajo. Ese informe de los talleres es parte sustantiva del proceso de planificación estratégica participativa.

Cuando ya existan propuestas de talleres realizados anteriormente en el territorio, el equipo facilitador podrá presentar un resumen de las informaciones ya coleccionadas, a fin de no repetir esfuerzos colectivos realizados anteriormente. Es importante no aburrir a los actores locales con una serie continua de talleres sobre temas similares.

La secuencia de temas planteados en un taller puede tener diverso contenido. Algunas veces pueden ser preguntas relacionadas con la búsqueda de información para la elaboración de una visión común compartida respecto a los temas centrales en cuestión (por ejemplo, el grado en que la oferta de capacitación de recursos humanos se orienta por las necesidades productivas locales). Otras veces puede ser para identificar problemas detectados en relación con el desarrollo económico local. Otras para señalar posibles estrategias y actuaciones para hacer frente a los problemas identificados. En todo caso, todos los aspectos presentados siguen un orden lógico, determinado por el ejercicio de planificación que apunta a incorporar la participación de los actores locales en la elaboración de los proyectos de desarrollo territorial.

Fuente: Diana Durán y Eva Jiménez, 2003.





Bibliografía

Alburquerque, F. (2003): *Planes de Desarrollo Sostenible en los Parques Naturales de Andalucía. Aproximación conceptual y metodológica*. Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.

Arocena, José (1995): *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Caracas.

Barreiro, Fernando (2007): *Capital Social y Desarrollo Territorial*, Territorios y Organizaciones, Barcelona.

Boisier, Sergio (2004): "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, Septiembre, volumen 30, número 90.

_____ (1991): "La descentralización: un tema confuso y difuso", en Nolhen, Dieter (ed.).

Borja, J.; Calderón, F.; Grossa, M^a.; Peñalva, S. (1989): *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*. CLACSO-SUR-CEUMT, Buenos Aires-Santiago de Chile-Barcelona.

CEPAL (2003): *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile.

Coleman, James (2000): "Social capital in the creation of human capital", en *Knowledge and social capital*, Butterworth-Heinemann.

Durán, D. y Jiménez, E. (2003): "Los talleres de participación estratégica de actores locales", en Alburquerque, F.

Durston, John (2000): *¿Qué es capital social comunitario?* Serie Políticas Sociales, N° 38, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile.

_____ (2001): "Capital social, parte del problema, parte de la solución". *Conferencia sobre capital social y reducción de la pobreza*. Santiago de Chile, septiembre.

Font, J (coord.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona.

Fukuyama, Francis (1998): *Trust (confianza)*. Ediciones B, Barcelona.

_____ (2001): "Social capital and development: the coming agenda". *Conferencia sobre capital social y reducción de la pobreza*. Santiago de Chile, septiembre.

Hanifan, L.J. (1920): *The Community Center*, Boston.

Kliksberg, Bernardo (1999): "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo". *Revista de la CEPAL*, n° 69, diciembre, Santiago de Chile.

Koiiiman, J (ed.) (1993): *Modern governance. New government-society interactions*, London.

Kummetz, J. Pablo (1996): "Descentralización, poder y gobierno", *Revista D+C*, Número 5, 1996, página 3.

- Lanzafame, Francesco (1996): *La descentralización territorial en América Latina y el Caribe*. CEPAL, LC/R.1681, Santiago de Chile.
- Lechner, Norbert (2000): Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social. *Instituciones y Desarrollo*, N° 7, noviembre. www.iigov.org
- Mayntz, Renate (1998): *New challenges to governance theory*. Jean Monet Chai Papers, Número 50, European University Institute.
- _____ (2001): The state and civil society in modern governance. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, Número 21, Caracas, octubre .
- Nohlen, Dieter (ed.) (1991): *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*. Nueva Sociedad, Caracas.
- Nolte, Detief (1996): "Descentralización en América Latina. Conceptos, tendencias y problemas", *Revista D+C*, Número 5, 1996, pp. 8-11.
- Naciones Unidas/Habitat and Ecoplan International, Inc (2004): *The Manual. Strategic Planning for Local Economic Development. A resource guide for local governments and civil society organizations*, Vancouver, Canadá.
- Navarro, Carmen (2002): *Gobernanza en el ámbito local*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 8-11 octubre .
- OCDE (1994): *Desarrollo territorial y cambio estructural*. París.
- Organización Internacional del Trabajo (2007): *Manual de Promotores de Desarrollo Económico Territorio y Empleo*, Turin, Italia.
- Portes, Alejandro (2000): Social capital: its origins and applications in modern sociology, en *Knowledge and social capital*, Butterworth-Heinemann.
- Prats, Joan (2000): *¿Quién se pondrá al frente? Liderazgos para reinventar y revalorizar la política*. Instituto Internacional de Gobernabilidad/PNUD, Barcelona, Febrero.
- Putnam, Robert y Goss, Kristin (2003): "Introducción" a la obra de Putnam, R. (ed.) (2003).
- Putnam, Robert (editor) (2003): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Bertelsmann Stiftung. Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- _____ (1993): *Making democracy work: civil traditions in modern Italy*. Princeton University, New Jersey.
- Rhodes, R.A.W (1997): *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham/Philadelphia. Open University Press.
- Schejtman, Alexander y Berdegué, Julio (2004): Desarrollo territorial rural. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). Santiago, Chile.
- Tocqueville, Alexis de (1961): *De la démocratie en Amérique*. Gallimard, Paris.
- Vallès, J.M (2000): *Ciencia política. Una introducción*. Ariel, Barcelona.
- Woolcock, Michael (1998): Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, n° 27, abril.

