

## **CAPÍTULO 6: DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL**

**6.1** DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA.

**6.2** DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL.

**6.3** NUEVOS ROLES Y FUNCIONES DE LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL.

**6.4** EL CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL.

**6.5** CAPITAL SOCIAL Y GOBERNANZA.

## 6.1 DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA

El concepto de descentralización posee 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 nivel central que es trasladado a otra ciudad. Hay que insistir en que 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 *descentralización* puede definirse como un proceso de reorganización política y administrativa 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. De este modo, 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 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. 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.

Entre las limitaciones de las políticas centralistas (ya sean éstas llevadas a cabo desde el nivel central del Estado o desde la propia administración regional) cabe citar la mayor dificultad o incapacidad de percibir la diversidad con que se manifiestan los problemas locales; el diseño de medidas generalistas, de baja especificidad; la concentración de recursos humanos, materiales y financieros en las principales ciudades; la lenta o escasa capacidad de previsión de la manifestación de problemas críticos latentes, lo que se traduce, cuando surgen, en actuaciones de alto coste; la 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-, y la lejanía de las instancias de poder y menor posibilidad de regulación local (Schejtman y Berdegué, 2004).

El avance de los procesos de *democratización* ha impulsado 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, 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.

En apoyo de la descentralización se alude 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 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.

De este modo, descentralizar significa "reinventar el gobierno", introduciendo transformaciones 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 territorial, 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 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, privados y comunitarios) 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.

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 estatal.
- Reproducción a escala regional y local de la compartimentación sectorial de la función pública según el modelo de 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 élites 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 élites (caciquismo) y la práctica del clientelismo político, pueden dificultar el logro de las expectativas abiertas por la descentralización.

## **6.2 DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL**

La *descentralización* de la Administración Pública necesita incluir contenidos sustantivos en términos de desarrollo territorial, a fin de garantizar en ellos la horizontalidad, selectividad, territorialidad y capacidad de concertación estratégica entre los diferentes actores locales. Igualmente, los procesos de desarrollo 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 6.1).

<b>Esquema 6.1: Rasgos diferenciales de las políticas descentralizadas y centralizadas</b>	
<b>Diseño descentralizado de políticas</b>	<b>Diseño centralizado de políticas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>HORIZONTALIDAD</b> Políticas de apoyo indirectas, orientadas a crear oportunidades para emprendimientos innovadores desde los territorios, distritos o municipios.</li> <li>• <b>SELECTIVIDAD</b> Se definen según los diferentes perfiles productivos de cada territorio, distrito o municipio.</li> <li>• <b>TERRITORIALIDAD</b> Piensan la economía como un conjunto de sistemas productivos territoriales, y no solamente como un conjunto de sectores económicos.</li> <li>• <b>CONCERTACIÓN</b> Elaboración de las políticas conjuntamente con los diferentes actores sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>VERTICALIDAD</b> Se dictan desde el nivel central, normalmente bajo una lógica sectorial y no suelen ser fruto de la concertación de actores.</li> <li>• <b>GENERALIDAD</b> Se suponen válidas para cualquier espacio geográfico.</li> <li>• <b>FUNCIONAL/SECTORIAL</b> Piensan en una economía compuesta de sectores o clústeres.</li> </ul>

En lugar de dictarse de forma vertical desde el nivel central, 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 cada contexto territorial. Y, asimismo, en lugar de pensar la economía como un conjunto de sectores, se requiere concebirla 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 productivo y el empleo.

La definición de políticas de fomento productivo y empleo desde la administración central 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 productivo y el empleo local.

Se trata, pues, de promover iniciativas para la creación de condiciones territoriales para la mejora de la eficiencia productiva del tejido empresarial en cada ámbito territorial, a fin de impulsar la generación de oportunidades de empleo e ingreso. Para ello, resulta indispensable una actuación de los gobiernos locales favorecedora de la creación de

“*entornos territoriales innovadores*”, como parte de los programas de fortalecimiento de la base productiva y tejido territorial de empresas, y la animación y promoción de la concertación de actores sociales y económicos que todo ello precisa.

La experiencia muestra que, mientras la Administración Central del Estado suele dar prioridad al control de los grandes equilibrios macroeconómicos (inflación, déficit público y déficit de la balanza de pagos, principalmente), las Administraciones Territoriales (regionales y municipales) pueden atender más eficientemente a los problemas existentes en el nivel *microeconómico* centrado 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 activos 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.

La descentralización de competencias a las Administraciones Públicas Territoriales puede ayudar, pues, a promover iniciativas nuevas por parte de los actores locales acerca de la mejor utilización del potencial de recursos de desarrollo. 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 territorial<sup>1</sup>.

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 roles y competencias a los gestores públicos locales como animadores de iniciativas concertadas territorialmente, para incrementar la utilización de los recursos potenciales de desarrollo productivo y empleo local.

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), ni tampoco se considera el territorio como un actor social organizado, ya que se le concibe simplemente como espacio homogéneo o mera referencia geográfica.

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 país (ya sea el Estado o una determinada región), lo cual hace que este tipo de estadísticas de resultados agregados *ex-post* sean de escasa utilidad para el diseño de actuaciones de desarrollo territorial. La exigencia de la descentralización conlleva, por tanto, la necesidad de construir *sistemas territoriales de información* a fin de mostrar las diferentes capacidades o potencialidades de desarrollo de cada ámbito local.

El éxito del desarrollo territorial 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 tan necesaria la construcción de

---

<sup>1</sup> Se alude aquí a la necesidad de avanzar desde la imperfecta “democracia representativa” actual a una democracia verdaderamente participativa y no secuestrada por el funcionamiento de los grandes partidos políticos y la alianza entre los responsables políticos y parlamentarios, los grandes empresarios y las grandes entidades financieras, y los principales medios de comunicación de masas (Owen Jones, 2015).

instituciones intermediadoras para el desarrollo local como son las Agencias de Desarrollo Territorial.

Este *nivel meso* concreta el ejercicio de concertación estratégica entre los diferentes actores, 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, Pymes y cooperativas de producción locales, esto es, un tejido empresarial que tiene dificultades para acceder localmente a los servicios de desarrollo empresarial, 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 cambio 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 públicas o privadas de la sociedad civil, así como del “sector de conocimiento”, esto es, universidades, centros de asistencia técnica, entidades de I+D+i e institutos de formación profesional o tecnológica, entre otros.

### **6.3 NUEVOS ROLES Y FUNCIONES DE LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL**

Como puede apreciarse, todo lo anterior conlleva un replanteamiento de los papeles y funciones de las Administraciones Públicas, a fin de determinar cuál es el nivel de gobierno más apropiado para promover el desarrollo territorial 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, a veces, 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 a partir 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. Parece necesario avanzar hacia 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 de los diferentes actores.

Hasta el presente, la Administración Central del Estado no ha mostrado un interés claro por la promoción del desarrollo territorial, un tema que sigue estando entre la agenda de los temas de menor interés o que se piensa desde una lógica de 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 y financieros, descuidando el papel y las capacidades de las microempresas, pequeñas y medianas empresas, y cooperativas de producción locales, los diferentes ámbitos territoriales, y los actores locales.

Todo esto se concreta en una concepción *exógena* del desarrollo territorial el cual pareciera depender de la inversión en infraestructuras físicas y la localización de inversiones externas, infravalorando con ello los recursos humanos y el potencial de los sistemas productivos locales y las microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción locales en los mismos. La secuencia de los ciclos electorales y la búsqueda de resultados de corto y medio plazo por los gobiernos ha ayudado 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 actuaciones. Así es 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 extranjeras, y el despliegue de medidas de carácter distributivo como manera de paliar los problemas del desempleo, los desequilibrios territoriales, o la exclusión social.

No obstante, poco a poco, se han ido 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. La presión de las exigencias concretas del cambio estructural en cada territorio ha facilitado el progresivo reconocimiento de la importancia de las microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción locales, 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 regionales y locales.

De la misma forma, el cambio de paradigma tecnoeconómico y energético ha realzado la necesidad de la calidad, la sostenibilidad ambiental 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 para la innovación (I+D+i), aspectos en los cuales la presencia del Sector Público suele ser habitual y, a veces, decisiva<sup>2</sup>.

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 sostenibilidad ambiental, la creación de empresas, las iniciativas locales de empleo e iniciativas de desarrollo territorial, 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.

---

<sup>2</sup> Sobre el particular puede verse el excelente libro de Mariana Mazzucato: *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. Barcelona, 2014.



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 respectivos.

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.

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.

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 los diferentes municipios tratando, de ese modo, de acompañar las políticas de ajuste *macro*, con actuaciones a nivel *micro* y *meso*, para el fomento productivo y la generación de empleo a nivel territorial.

De este modo, la intervención pública debe:

- Fomentar las diferentes iniciativas de desarrollo territorial.
- 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 la estrategia de desarrollo de la región.
- Reforzar las funciones de evaluación conjuntamente con los actores locales.

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

- Tener una visión prospectiva de desarrollo y lograr compartirla con los líderes locales, 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 territoriales, de acuerdo a criterios de eficiencia o rentabilidad social, y no sólo por criterios de autoridad o de búsqueda de beneficios privados. Asimismo, resulta necesario formar los recursos humanos con las nuevas capacidades exigidas a los responsables (políticos y técnicos) de la Administración Pública, entre las cuales destacan la capacidad para escuchar e interactuar con la sociedad civil, la destreza para la negociación, el trabajo en grupo, y el diseño de programas participativos.

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, privados y comunitarios. 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 productivo 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 del desarrollo productivo y el empleo 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 fortalecimiento es parte de la misma tarea de adecuación al cambio estructural, el cual también exige -como acabamos de ver- una redefinición profunda de los papeles y responsabilidades de la gestión pública territorial.

#### **6.4 EL CONCEPTO DE “CAPITAL SOCIAL”**

Tradicionalmente, se han considerado tres factores productivos principales que influyen de manera decisiva en la actividad económica. Se trata del factor trabajo (recursos humanos cualificados), el equipo capital (o capital productivo), y los recursos naturales (tierra, energía, agua, materias primas). Sin embargo, a esta visión tradicional hay que hacerle dos observaciones importantes. De un lado, tener en cuenta la diferencia entre *capital productivo* y *capital financiero*, ya que las aplicaciones especulativas de éste suelen suponer (como ocurre en la actualidad) una disminución de las posibilidades de inversiones productivas y empleo. De otro lado, la existencia de los aspectos sociales e institucionales existentes en el territorio, que explican los diferentes modos de organización territorial de la producción, un hecho vinculado claramente al logro de alianzas y acuerdos

sociales e institucionales locales, lo que para algunos autores se denomina el “*capital social*” de un territorio determinado<sup>3</sup>.

Así pues, entre los elementos que influyen en la actividad económica territorial, hoy día se reconoce que junto a los elementos de carácter tangible, como los recursos humanos, los recursos naturales, los recursos de capital productivo y financiero, hay que contar también con esos otros aspectos intangibles que muestran la manera cómo los diferentes actores interactúan entre ellos y se organizan para generar sus actividades productivas. De este modo, el *capital social* ha pasado a reconocerse como una nueva forma de *capital*, siendo un factor importante en los procesos de desarrollo.

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 (Barreiro, 2007).

El capital social está constituido, pues, por las relaciones establecidas entre las personas e instituciones en un territorio. 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 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 de la sociedad civil.

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 hacen mucho más probable las acciones colectivas entre empresas o individuos.

---

<sup>3</sup> En realidad, es un cierto abuso de lenguaje la utilización del término “*capital social*” para referirse al conjunto de relaciones que se establecen entre los diferentes actores en un territorio. No obstante, en este capítulo utilizaremos el término en su habitual expresión convencional, dada la extensiva difusión del mismo en la literatura sobre el tema.

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*<sup>4</sup>, 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.

El *capital social* es, por tanto, la capacidad que se genera por la presencia de *confianza* en una sociedad o en una comunidad territorial. 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 de confianza dentro de un grupo o una comunidad eleva los *costes de transacción*, razón por la cual se considera al capital social como un nuevo factor productivo.

Robert Putnam (1993) ha definido 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

---

<sup>4</sup> Los *costes de transacción* se refieren a los costes en que se incurre para la realización de las transacciones o contratos que tienen lugar en las actividades de compra-venta. Se trata de costes de información, negociación, costes de supervisión para garantizar el cumplimiento de los acuerdos contenidos en dichos contratos, y los costes de ejecución derivados de los gastos de arbitraje en caso de disputas.

aumentar su capacidad de gestión y su desempeño. Asimismo, 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.

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, facilita el conocimiento sobre otros agentes y su comportamiento. Asimismo, sirve como mecanismo para que se cumplan las expectativas de reciprocidad, lo cual posibilita la reducción de los costes 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 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.

## 6.5 CAPITAL SOCIAL Y GOBERNANZA

El concepto de *gobernanza* no es igual al de 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.

Las ideas sobre *gobernanza* y liderazgo se han ido desarrollando en el actual contexto de cambios profundos en nuestras sociedades. Como he 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, privados y comunitarios es fundamental. Ello es coherente con la exigencia de una visión integral y sistémica que se demanda en las acciones en favor del desarrollo 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 dentro de regímenes democráticos. 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* alude a una nueva forma de gobernar cooperativa, distinta del antiguo modelo jerárquico, en el cual las autoridades ejercen su poder sobre el conjunto de la sociedad civil. Por el contrario, en la *gobernanza* los diferentes actores e 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 o un una red de empresas. 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, Pymes y cooperativas de producción locales.

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 las políticas públicas 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 territorial 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. Se trata, como vemos, de una actividad intangible pero absolutamente fundamental, que solamente desde el propio territorio es posible fortalecer.

## BIBLIOGRAFÍA

Albuquerque, Francisco y Gasser, Martin (2007): *Manual de Promotores de Desarrollo Económico Territorial + Empleo*, Organización Internacional del Trabajo, Centro Internacional de Formación, Turín, Italia.

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

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.), obra citada.

Borja, J.; Calderón, F.; Grossa, M<sup>a</sup>.; 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.

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.

Jones, Owen (2015): *El Establishment. La casta al desnudo*. Barcelona.

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

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

Lechner, Norbert (2000): Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social. *Instituciones y Desarrollo*, N° 7, noviembre. [www.iigov.org](http://www.iigov.org)

Mazzucato, Mariana (2014): *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. Barcelona.

Mayntz, Renate: *New challenges to governance theory*. Jean Monet Chai Papers, Número 50, European University Institute, 1998.

\_\_\_\_\_ : The state and civil society in modern governance. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, Número 21, Caracas, octubre 2001.

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.

OCDE (1994): *Desarrollo territorial y cambio estructural*. París.

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.

Schejtman, Alexander y Berdegué, Julio (2004): *Desarrollo territorial rural*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). Santiago, Chile.

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corine; Varone, Frédéric (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona.

Vallès, J.M: *Ciencia política. Una introducción*. Ariel, Barcelona, 2000.