

PANEL FORO
DESARROLLO REGIONAL, SOSTENIBILIDAD Y GOBERNANZA

***A propósito del 60 aniversario de creación de la Fundación para el
Desarrollo de la región Centro Occidental de Venezuela***

FUDECO

Patrocinado por:
Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto
Cámara de Comercio del Estado Lara
Fundación Buría

DESARROLLO TERRITORIAL:
TRAYECTORIA Y NUEVAS VISIONES GLOBALES

Intervención de: CARLOS MASCAREÑO¹

Barquisimeto, auditorio de la Cámara de Comercio

25 de octubre de 2.024

¹ Barquisimetano. Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela, UCV. Doctor en Estudios del Desarrollo. Investigador-docente jubilado del Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES, donde fue director de Investigaciones y director Académico del Doctorado en Estudios del Desarrollo. Ha publicado varios libros y numerosos artículos sobre el tema del Desarrollo Territorial. Es consultor y coordinador de proyectos de desarrollo local. Miembro Honorario del Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto.

INTRODUCCIÓN

Celebro este encuentro para reconocer la trayectoria de la Fundación para el desarrollo de la región centroccidental, FUDECO, una institución fundamental del desarrollo regional de Venezuela y de América latina. Nos brinda un espacio para intercambiar ideas sobre la actualidad de las dinámicas territoriales.

Agradezco la invitación de sus organizadores, Miguel Nucete, Nelson Freitez, Reinaldo Rojas y Milagro Gómez, lo que me permitió venir a Barquisimeto luego de un largo tiempo y poder compartir con los miembros de Fudeco y del Consejo Consultivo de la ciudad, una institución que admiro y a la cual me debo.

Para ajustarme al tiempo leeré unas notas; las he organizado en 7 breves puntos que representan una cronología sobre el desarrollo territorial.

1. EL MOMENTO HISTÓRICO DEL DESARROLLO REGIONAL

Las primeras experiencias y elaboraciones sobre el desarrollo de territorios menores a la nación son de la segunda pre y postguerra. Antes de ello, se había conocido el enfoque del “Distrito industrial” de Alfred Marshall en 1890², que será reivindicado 80 años luego.

Las experiencias de desarrollo regional tuvieron un eje común: se soportaron sobre la intervención de un Estado central fuerte que generaría las inversiones bajo nuevas visiones del desarrollo de la mano de los avances científico-tecnológicos del momento.

La creación de la Autoridad del Valle del Tennessee en 1.933 se convirtió en una referencia de intervención central sobre grandes espacios; decretada por F.D. Roosevelt, se convirtió en el “paradigma del desarrollo hidráulico”.

En 1.946 se creó el Programa de la Cuenca de Papaloapán, Oaxaca, México; en 1.948, la Comisión del Valle de San Francisco en Brasil y en 1.954 el desarrollo del Valle del Cauca en Colombia. Fueron instituciones que aportaron ideas para la creación de la Corporación Venezolana de Guayana en 1.960.

Paralelamente fluían los conceptos que dieron lugar a lo que se conoció como “teoría del desarrollo regional”. Destacaron tres clásicos (entre varios). La propuesta de los “Polos de desarrollo” del francés Francois Perroux formulada a comienzos de los 50, llegó a ser la más difundida³. Walter Isard, economista padre de las ciencias regionales, creador de asociaciones en Latinoamérica y Asia sobre el tema. Y Albert Hirschman⁴, cuya obra incidió en las políticas de localización en Latinoamérica.

² La idea sobre los Distritos industriales de Marshall, aparece en 1.890 en su obra “Principios de economía”.

³ Perroux, Francois (1955). “Note sur la notion de Pole de Croissance”, *Economie Appliquée* 1: 307-320.

⁴ Hirschman, Albert (1973). *La estrategia del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

En este escenario se formalizó el desarrollo regional como política pública desde los gobiernos centrales. Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Panamá, Perú y Venezuela, decretaron la creación de organizaciones para el desarrollo regional, durante 1.945-1.975, período de auge del Estado centralizado y del máximo bienestar del mundo occidental, denominado como la era de oro por Eric Hobsbawm⁵. Fudeco nació y se desarrolló en una época de oro.

2. ENFOQUE INSTITUCIONAL: DESCENTRALIZACIÓN, COMUNIDAD CÍVICA Y CAPITAL SOCIAL

El desarrollo regional basado en regiones administrativas languideció en los años ochenta. El Estado Central no tuvo la capacidad para resolver las demandas de las sociedades territoriales, que maduraron con la ola de las democracias en el mundo.

Habíamos entrado en la era de la descentralización. La primera experiencia, a principios de los setenta, fue la italiana, que formalizó la descentralización de sus territorios históricos. Las reformas se sucedieron en toda Europa y Latinoamérica a lo largo de los ochenta y noventa, ocupando una historia que se prolonga hasta hoy. En ellas jugaron un papel fundamental la democratización de Europa del Este con la crisis de la URSS y la caída de las dictaduras de América Latina.

La descentralización nació atada a los postulados de la participación ciudadana. Fue una propuesta política que promovía la construcción de una comunidad cívica, con marcada influencia de los textos de Alexis de Tocqueville sobre la Democracia en América⁶. Surgieron, por ejemplo, experiencias de participación en el manejo del presupuesto por las sociedades locales, siendo el caso del municipio de Porto Alegre en Brasil, un emblema de la democracia en los municipios.

De esa dinámica surgió uno de los conceptos más utilizados en las políticas públicas: El Capital Social. Robert Putnam⁷, de Harvard, lo popularizó en los noventa: su investigación sobre la descentralización italiana comprobó como los territorios con mayor densidad de comunidad cívica contaban con los mejores niveles de bienestar. El Norte y Centro italianos, adelantaban al Sur de las mafias, que limitaron históricamente la construcción de esa comunidad.

⁵ Hobsbawm, Eric (1998). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica, Grijalbo Mondadori.

⁶ Tocqueville, Alexis de (1993). *La democracia en América* (1). Madrid: Alianza Editorial.

⁷ Putnam, Robert (1994). *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas: Galac.

3. FIN DEL FORDISMO⁸, TRANSACCIONES PLANETARIAS Y TRIUNFO DE LAS CIUDADES

Paralelamente a las reformas políticas, avanzaron reacomodos en otros planos. Los procesos de producción en línea dominantes desde la revolución industrial cambiaban aceleradamente hacia formas de producción no centralizadas, alterando las normas del comercio internacional y las transacciones financieras. Su evolución fue silenciosa, pero cuando irrumpieron, alteraron las reglas de juego en el sistema económico. La producción de bienes y servicios mutó desde la línea Fordista hacia complejos montajes descentralizados en diferentes territorios del planeta y articulados a un proceso global.

De esta manera, se estructuraron las transacciones planetarias dando inicio a una nueva forma de relación global. En su concreción tuvieron lugar estelar las tecnologías de la información y las comunicaciones; ha sido una irrupción que continúa cambiando las relaciones humanas hasta el presente.

De igual manera, se impuso una nueva realidad: el predominio de la ciudad como espacio de la convivencia humana. El triunfo de las ciudades, título del libro del economista urbano Edward Glaeser⁹, es la expresión de la atracción que ha ejercido un espacio conjunto para la vida de los humanos desde el surgimiento de la aldea-ciudad hace unos 12.000 años¹⁰. En 1.960 vivían 35 de cada 100 humanos en espacios urbanos; dentro de tres décadas la proporción será 70 de 100.

4. DISTRITO INDUSTRIAL, CLÚSTER Y ARTICULACIÓN DEL CONOCIMIENTO

A principios de los 70 en Europa, y especialmente en Italia, se advirtió sobre el “extraño florecimiento” de pequeñas empresas en varias localidades, que contradecía el fenómeno de des-industrialización y decadencia del empresariado. Destacaba la articulación del aparato productivo de La Toscana con su hinterland sociocultural, por lo que se habló del origen toscano de los estudios sobre los Distritos Industriales, según Giacomo Becattini¹¹, destacado intelectual en la materia. Llegaba por fin la reivindicación de Alfred Marshall.

En los 80 y principios de los 90, Michael Porter advirtió sobre la vigencia de cadenas de valor que incentivaban la competitividad en determinadas localidades. Se impuso el concepto de “Clúster” entendido como la integración de un grupo de firmas, ubicadas horizontal y verticalmente en determinado territorio, que proveen ventajas a las firmas,

⁸ El modelo “Fordista” fue altamente eficiente y eficaz. Superó con creces las estructuras tradicionales ancladas a la producción agropecuaria dispersa, en las cuales los productos se elaboraban en la misma vivienda. El “Fordismo”, derivado natural de la Revolución industrial, alteró la convivencia casa-fábrica y las separó entre casa y fábrica.

⁹ Glaeser, Edward. El triunfo de las ciudades. Taurus. 2011

¹⁰ Ver: Zaid, Gabriel. “Cronología del progreso”. Debate, 2016

¹¹ Becattini, Giacomo (2004). “Del distrito industrial marshalliano a la “teoría del distrito” contemporánea. Una breve reconstrucción crítica”, *Investigaciones Regionales* 1: 9-32.

sectores, distritos o regiones, incentivando la sinergia entre los actores económicos y el diseño de las políticas económicas de fomento del crecimiento y el desarrollo local¹².

Estas nuevas formas de producción territoriales incentivaron la creación en 1982 del “Programa de desarrollo económico y empleo local”¹³, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, y luego el “Centro para el emprendimiento, las Pyme, las regiones y las ciudades”. Posteriormente, en el 2003, se creó el **Centro de Desarrollo Local**¹⁴, en Trento, Italia, dedicado a entrenar líderes del mundo sobre la gestión del Desarrollo Económico Local.

En EE. UU. se promovió en los 80 lo que se llamó los “Nuevos espacios industriales”, línea que proponía nuevas políticas locales para responder a la des-industrialización norteamericana. También se crearon grupos de trabajo Italo-españoles y se agregaron iniciativas en Brighton, Tokyo, Escandinavia, India y en el Instituto Max Plank, Alemania. En América Latina destacaron los trabajos del ILPES/CEPAL, especialmente los promovidos por Francisco Albuquerque¹⁵.

Recientemente, en el 2011, se creó el Foro Mundial de Desarrollo Económico Local, *“una plataforma para capitalizar experiencias acumuladas, a través del intercambio de conocimientos y creación de políticas basadas en modelos, herramientas y prácticas”*¹⁶.

Existe una intensa generación de ideas para promover procesos productivos expresados territorialmente, basados en la articulación de los sistemas productivos locales con el capital social local y la creación de redes con sutiles relaciones interindividuales. En Europa se registran más de 100 programas de promoción de Clústeres y más de 1.000 estructuras de ellos, según el *Observatorio europeo de clúster*¹⁷

Lo novedoso de los nuevos procesos territoriales es que no existe un modelo único de programas de desarrollo. Hay prácticas de sistemas productivos locales sólidos e innovadores, donde la unidad de análisis no es la empresa individual sino grupos de empresas y gremios articulados y comprometidos con el futuro del territorio.

La nueva institucionalidad no obedece a un orden preconcebido desde un Estado centralizado. Son estructuras dinámicas con múltiples formas de organizaciones formales e informales que hilvanan intereses, en las cuales participan o no los gobiernos.

¹² Una visión sintética de la importancia del clúster en el desarrollo económico, lo entregó Porter en el siguiente trabajo. Porter, Michael. Los clúster y la competencia. Harvard Business Review, Volumen 1, n. 2. Enero-febrero 1999. Pp. 30-45.

¹³ Programa de empleo local y desarrollo económico de la oecd
<https://www.oecd.org/employment/leed/>

¹⁴ Centro de desarrollo local de Trento, oecd
<https://www.oecd.org/cfe/leed/trento-centre/>

¹⁵ Albuquerque, Francisco (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, *Revista de la Cepal* 82: 157-171.

¹⁶ Foro mundial de desarrollo económico local
<https://ledworldforum.org/>

¹⁷ <https://www.clustercollaboration.eu/vibrant-platform-service-cluster-organisations>

5. NUEVOS ENFOQUES SOBRE LO TERRITORIAL

El desarrollo basado en regiones administrativas había fenecido y los incentivos que ofreció la descentralización política del Estado no fue suficiente para construir una comunidad cívica sólida. Los agentes distintos a las burocracias de gobierno interpelaron las reformas y surgieron nuevos enfoques centrados en la presencia ciudadana en la construcción de futuros territoriales.

Desde hace más de cincuenta años se ha venido conformando un sistema global territorialmente diversificado, donde entran en juego las empresas motrices e innovadoras, las comunicaciones, la producción descentralizada, la producción de conocimiento pertinente y una amplia gama de actores del territorio, dando lugar a redes que incorporan al empresariado local, la sociedad civil, las universidades y demás centros productores de conocimiento. En múltiples territorios se ha gestado un proceso complejo de adaptación a los nuevos códigos de producción y comercialización, así como a las interacciones entre las organizaciones civiles y las estructuras del Estado, lo que hoy se conoce como gobernanza democrática territorial.

Hace 5 meses se efectuó un seminario de la Asociación África, América y Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) bajo el sugestivo título de “Gobernanza sin gobierno”¹⁸. Josep Pascual, investigador-coordinador de esta Red, advirtió lo siguiente: El pensamiento de que hay un gobierno que garantiza el bienestar de una población en un territorio con límites precisos, es un esquema mental que viene desde el origen del Estado-nación hace más de dos siglos. Este esquema ya no funciona, es obsoleto. Lo que en realidad existe es una masa compleja de interrelaciones entre territorios locales y globales y sus actores, por lo que se necesita promover un sistema de gobernanza relacional o en red en los territorios.

El territorio es un sistema complejo donde interactúan los servicios empresariales, la gestión de recursos externos o sistemas de procura, la asociatividad, la innovación de marcos jurídicos, la creación de espacios de concertación público-privados, la innovación institucional para la flexibilidad de las decisiones, los espacios de producción de conocimiento adaptados al territorio y, todo ello, en un andamiaje de redes de transferencia de valor para incrementar la productividad y la promoción del bienestar colectivo. Existe una territorialidad que exige conocimientos y capacidades adaptadas a la articulación de múltiples organizaciones territoriales no controladas por un poder central, concebidas para promover la eficacia de ese juego.

Se trata de una nueva zona de habilidades no convencionales distintas a las disciplinas que soportaron el desarrollo regional administrativo (ingenieros, arquitectos, geógrafos,

¹⁸ Pascual, Josep (2024). Gobernanza sin gobierno: un planteamiento necesario para las metrópolis en estados descentralizados. En Gobernanza sin gobierno. La gestión de las áreas urbanas y metropolitanas funcionales. Documentos AERYC, # 7. Pp. 7-16.

economistas, sociólogos, planificadores, urbanistas). Se ha creado una oferta de espacios de formación, proveniente de múltiples redes de intercambio de experiencias y conocimientos relacionados con el desarrollo territorial.

6. AGENCIAS, REDES Y EXPERIENCIAS

El desarrollo local está orientado hacia la construcción de capacidades socio-institucionales y productivas en un territorio determinado, con la finalidad de mejorar su futuro económico y la calidad de vida de sus habitantes. Esta definición cuenta con el consenso de instituciones como Banco Mundial, Naciones Unidas, OCDE, CAF, BID y una amplia red de universidades y profesionales. Su práctica contribuye con la reducción de desigualdades, la generación de empleo, la captación de inversiones y creación de confianza sobre el futuro de un territorio.

Es una nueva función planetaria que asume la gestión del territorio como factor central para el desarrollo de un país, donde un movimiento de organizaciones asume el rol del desarrollo territorial. Hoy existen más de 20.000 organizaciones de esta naturaleza y, de modo genérico, reciben el nombre de Agencias de Desarrollo, pero que poseen contenidos y tamaños diversos. Por lo general son alianzas público-privadas, pero, donde no se puede, son promovidas por los empresarios, la sociedad civil y las universidades.

Sus estructuras y tamaños varían desde gigantes como la Corporación de New York con más de 400 personas, hasta pequeñas unidades como la Agencia de Bilbao metropolitana con 10 profesionales.

La Agencia de desarrollo de Curitiba, por ejemplo, evolucionó desde una estructura de planificación tradicional del gobierno municipal, hacia una alianza público-privada que hoy maneja amplias funciones de desarrollo tales como la asesoría empresarial, la promoción de inversiones en la ciudad, el desarrollo de un tecnoparque, la gestión de incubadoras de empresas o la promoción del Buen Negocio.

Ruta “N” en Medellín se ha ganado un puesto mundial como centro de promoción del desarrollo de la ciudad, integrando la innovación, la producción de conocimientos, la apropiación ciudadana de los proyectos y la inserción en los procesos globales de tecnología y producción de riqueza. También se ha destacado EBROPOLIS, una experiencia de alianza público-privada de Zaragoza y su área metropolitana, que promueve la gobernanza entre sus actores.

Adicional a las agencias destacan las Redes de Ciudades como fuente de intercambio de conocimientos. La Red de Ciudades del BID ofrece un importante espacio para articularse con productores de información y nuevos conocimientos. El Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, CIDEU, encarna la Red de gobiernos

locales, entidades y estrategias urbanos de Iberoamérica, promoviendo el intercambio de prácticas innovadoras entre 150 ciudades y entidades afiliadas.

El valor agregado de estas Agencias y redes radica en dos pilares: 1. ofrecen una manera “políticamente aceptable” de promover alianzas entre lo público y lo privado, lo cual sería inviable en estructuras tradicionales de los gobiernos y 2. Han adquirido rango mundial que brinda confianza a los efectos de asumir el rol de promotores del desarrollo local.

7. CIUDAD, SOSTENIBILIDAD Y TEORÍA DE SISTEMAS COMPLEJOS

La tendencia de las sociedades humanas en el territorio es hacia la concentración e integración planetaria, pero, paradójicamente, se ha impuesto una amplísima diversidad de abordajes institucionales. Esta dinámica transforma las formas de vida producto de la interconexión propiciada por la innovación tecnológica. Las decisiones del territorio se toman en ciudades, metrópolis y megalópolis, donde surgen redes de intereses.

La ciudad es un sistema complejo lejos del equilibrio, abierto a su entorno, y donde el intercambio de información y recursos entre los diferentes actores es clave para que la condición urbana se desarrolle y ofrezca potencial para la innovación y mejores soluciones para la vida¹⁹.

En estos territorios se espera que se gesticule la sostenibilidad ambiental, social y económica, en el marco del ejercicio de una gobernabilidad que lo procure. Sin embargo, nos encontramos con una encrucijada. Una vía sería continuar aplicando las visiones de la planificación urbana tal como se le conoce desde finales del siglo XIX, forjada con las premisas cartesianas de la certidumbre, que no han resuelto el crecimiento de la brecha entre la ciudad planeada y la realmente construida.

Siendo la ciudad un sistema complejo, se requiere de un pensamiento sistémico cónsono con esa naturaleza, capaz de superar los esquemas rígidos que pretenden encerrar las ciudades y los territorios en parcelas de disciplinas fragmentadas. Buena parte de los problemas que vivimos en las ciudades se originan en su misma naturaleza compleja y de alta incertidumbre. Pero también se originan en que la conceptualización dominante de la ciudad está desfasada. Por el camino tradicional, la esperada sostenibilidad se convertirá en una etiqueta del argot del día.

Esta discusión sobre el marco conceptual para el estudio y diseño de políticas para ciudades, metrópolis y megalópolis estuvo presente en la Conferencia de HABITAT III de las Naciones Unidas, efectuada en el 2016 en Quito²⁰. Las teorías de los sistemas complejos y los fenómenos conocidos como de “emergencia sistémica”²¹, vienen siendo

¹⁹ Boccolini, Sara. “El evento urbano. La ciudad como un sistema complejo lejos del equilibrio”. Quid 16. N. 6. 2016

²⁰ Nueva Agenda Urbana. HABITAT III. Naciones Unidas. 2016.

²¹ Quintana, Mildred. Sistemas complejos y patrones emergentes. Ciencia, enero-marzo. 2008. Pp. 74-84. Se podrá ver un breve comentario sobre la complejidad de Ciudad de México y sus patrones emergentes.

aplicados al fenómeno urbano desde hace varias décadas, buscando superar los enfoques mecanicistas y reduccionistas dominantes.

Ese esfuerzo representa el otro camino de la encrucijada que algunos ya transitan²². Para procurar grados de sostenibilidad de las ciudades, es indispensable promover niveles de adaptabilidad, aprendizaje e intercambio con el entorno que capten la energía y la información indispensable para el bienestar de la vida en lo que hoy es el territorio dominante en el planeta.

Queda abierto este horizonte para que las universidades, las organizaciones empresariales, las de la sociedad civil y las estructuras de gobiernos locales y regionales incursionen en nuevas visiones sobre lo territorial, las ciudades y, en definitiva, sobre las complejas interrelaciones que observamos en la dinámica territorial planetaria. Es un reto fascinante para el conocimiento y para la acción.

Termino agradeciendo nuevamente la invitación que me formularon.

²²Entre muchos trabajos, ver los siguientes: Inés Aquilué Junyent y Javier Ruiz. **Ciudad, complejidad y cambio: fundamentos para el análisis de la incertidumbre en sistemas urbanos**. Revista INVI, Santiago de Chile. Mayo 2021. Vol. 36. # 101; libro **Complejidad y urbanismo. Del organismo a la ciudad**. [Octavio Miramontes et. al.](#) copit-arxiv.es. publishing open access with an open mind. 2017.

