

EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DESARROLLO TERRITORIAL

Conferencia en la semana de estudio de Cesap, Pozo de Rosas. 24/02/ 2026

CARLOS MASCAREÑO¹

1. El enunciado de este documento se refiere a un viejo tema de discusión en América Latina. Hasta los primeros años de la segunda postguerra, no se objetaba la vigencia y funcionalidad del Estado centralizado, como modelo para el crecimiento de las naciones. Si bien las reivindicaciones de los liderazgos territoriales siempre habían formado parte de la historia latinoamericana a través de la vigencia de los caudillos regionales, se impuso el consenso alrededor del presidencialismo, independientemente de que la república fuera Federal o Unitaria. El mismo dio lugar a los modelos corporativos de desarrollo basados en los acuerdos entre Estado, sindicatos y empresariado nacional.

Con el avance de la urbanización y la industrialización, fueron emergiendo nuevas reivindicaciones que generaron lo que conocimos como Movimientos Sociales, a partir de los nuevos postulados políticos europeos y la tesis de la Democracia Participativa norteamericana en contra del elitismo de los 60 y 70. Esos movimientos eran culturales, juveniles, cooperativos, ecologistas y cristianos de base (antecedentes del Cesap).

Aquel modelo entró en crisis y alimentó las dictaduras del Cono Sur y el reforzamiento de las de Centroamérica. Latinoamérica vivió una compleja y tortuosa relación entre los primeros intentos de sociedad civil con el Estado autoritario durante dos décadas.

La tercera ola de democratización del planeta llegó a nuestras tierras e incidió en la relación sociedad civil/Estado, en medio de grandes tensiones. Un camino para aliviarlas fue la Reforma del Estado basada en su descentralización en los 80, para acercar el Estado al ciudadano y crear una nueva relación Estado-Sociedad política-Sociedad civil, buscando amainar las viejas prácticas de la acción social asistencialista y la cultura premoderna y patrimonial, propia de la historia de caudillos nacionales y regionales.

Hubo, sin duda, un excesivo optimismo sobre el impacto que iban a tener los movimientos sociales locales los cuales, ya sin dictadura, moldearían el comportamiento de los asuntos públicos territoriales. La realidad se orientó por otros derroteros; las múltiples organizaciones locales entraron a competir por el acceso a los recursos del Estado

¹ 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 coordinador 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.

descentralizado, disminuyendo de esa manera su potencial democratizador. Esta es una de las principales limitaciones que siempre está presente en las dinámicas territoriales, porque el camino de la descentralización generó una gran expectativa democratizadora bajo el escudo de la participación ciudadana. La acción colectiva terminó fragmentada, desmovilizando la organización civil local, porque su actuación dependía del estado².

2. Venezuela ha tenido una periodicidad distinta, aunque con resultados similares. Mientras Latinoamérica se sumía en férreas dictaduras, el país avanzaba en una de las democracias más largas y sólidas de la zona. Sin embargo, su modelo de Estado siempre fue centralizador basado en pactos corporativos que llevaron a una crisis de legitimidad en los años 80. De allí surgió la reforma de la descentralización que se inició con la elección de los gobernadores de estado y la creación de la figura de los alcaldes electos en 1989. Durante un breve período, 1990-1998, floreció una cantidad de organizaciones³ civiles intermedias y de base, especialmente en el campo de la salud, la cultura, la educación, la vivienda y los programas sociales. El ingreso territorial de estados y municipios llegó a un máximo histórico del 30% del total del presupuesto nacional, cuando en la dictadura de Juan Vicente Gómez había sido de apenas un 12% y el promedio a lo largo del siglo XX no rebasó el 14% a través del Situado Constitucional. Es importante recordar que el Situado es una figura de reparto de la renta nacional hacia estados y municipios creada en 1.864, producto de la cruenta Guerra Federal (1859-1863) entre caudillos, en la cual murió el 10% de la población.

Como sabemos, ese intento de nueva relación de la sociedad territorial con el Estado se cerró a partir de 1999 con la llegada del actual gobierno. Han sido 27 años de reconcentración progresiva y programada del poder, que eliminó competencias de estados y municipios y redujo la administración de sus ingresos a apenas el 7% de total; ni siquiera cuando el dictador Gómez.

La actual situación es difícil, ni que decirlo: una sociedad civil territorial fragmentada y amenazada, organizaciones locales de base mayoritariamente dependientes del partido de gobierno, exiguos recursos para atender las necesidades básicas, estructuras de gobierno desvirtuadas hacia la voluntad del caudillo y el partido, sin relación ciudadana.

Y henos aquí, en medio de una crisis de legitimidad social y política que promete ser prolongada, compleja, conflictiva y de difícil manejo.

² Los temas tratados en el punto 1 de este documento, es una apretada síntesis de una discusión desarrollada con detalle en el libro *"Descentralización y Democracia en América Latina. Encuentros y desencuentros"*. **Carlos Mascareño**. Cendes/UCV. 2010.

³ Un tratamiento detallado del proceso de recentralización del poder en Venezuela se encuentra en el artículo *"Presidencialismo autoritario vs. Federalismo descentralizado. Venezuela 1999-2016"*. **Carlos Mascareño**. Revista Estudios latinoamericanos, número 39, enero-junio, pp. 119-138. 2017.

3. Mientras la sociedad venezolana se ha ocupado de buscar vías para resolver la tensión contra el estado autoritario, el siglo XXI en las sociedades democráticas de Europa y América, ha sido escenario de una renovada discusión sobre el comportamiento de los territorios subnacionales, bajo las siguientes premisas: 1) el desarrollo del territorio va más allá de la descentralización del estado; 2) las estrategias se dirigen hacia la construcción de articulaciones entre los agentes del territorio, sus organizaciones y liderazgos; 3) esas articulaciones procuran la búsqueda de acuerdos sobre el futuro común de cada sociedad territorial y 4) los proyectos de desarrollo territorial apuntan hacia la construcción de capacidades socio-institucionales y productivas, inexistentes en el modelo burocrático centralizado y aún en el descentralizado con base en el estado.

Desde hace al menos 15 años, existe un consenso sobre la necesidad de mejorar la producción territorial, generar riquezas y atender la calidad de vida de los habitantes del territorio. Este consenso, desde el punto de vista práctico, fomenta proyectos que busquen la generación de más y mejores empleos, la captura de nuevas inversiones, la reducción de desigualdades y la creación de confianza en el futuro a través de nuevas instituciones que articulen a los agentes. **Ha surgido una nueva función planetaria para asumir la gestión del territorio como factor central en el desarrollo de un país**, donde las organizaciones civiles, económicas y académicas locales ejercen un rol fundamental. Se han institucionalizado decenas de miles de organizaciones de esa naturaleza, con perfiles adaptados a las necesidades de cada territorio y se les conoce con el nombre genérico de Agencias de Desarrollo. Pueden ser alianzas público-privadas, pero también de empresarios, sociedad civil y universidades.

En este esfuerzo participan organizaciones como OCDE, BID, BM, UN, UE, CAF, Cepal, e innumerables organizaciones no gubernamentales, empresariales, universidades, redes profesionales y académicas y de organizaciones de base y economía social.

La debilidad de los Estados centrales y de los gobiernos subnacionales para enfrentar la complejidad de los asuntos públicos de los territorios, aunado a la fortaleza adquirida por las redes de agentes territoriales, ha conducido a múltiples formas de alianzas y coordinación para enfrentar problemas colectivos. De tal circunstancia ha surgido el concepto de **Gobernanza sin gobierno**⁴. Se trata de un sistema global territorialmente diversificado, donde participan las empresas motrices e innovadoras, la producción descentralizada, la producción de conocimiento pertinente y los actores del territorio. El mismo propende a la construcción de procesos de **gobernanza democrática territorial**, siendo una institucionalidad que no obedece a un orden preestablecido desde un Estado

⁴ **Josep María Pascual Esteve.** *Gobernanza sin gobierno: un planteamiento necesario para las metrópolis en estados descentralizados.* En *Gobernanza sin gobierno. La gestión en las áreas urbanas y metropolitanas funcionales.* Documentos AERYC, 2024. pp.7-16.

centralizado. Son estructuras dinámicas con múltiples organizaciones que hilvanan intereses, en las cuales participan o no los gobiernos.

En este esquema interactúan los servicios empresariales, la gestión de recursos, la innovación, los espacios de concertación, la flexibilidad de las decisiones, el conocimiento pertinente, a través de redes que transfieren valor e incrementan la productividad y promueven el bienestar colectivo. Su manejo exige nuevos conocimientos y capacidades para la articulación de organizaciones territoriales no controladas por un poder centralizado. Es un espacio de intelecto, habilidades y capacidades no convencionales, distintas a las disciplinas que soportaron el desarrollo regional administrativo centralizado, con una oferta inédita de formación en redes de conocimientos sobre el desarrollo territorial.

Esos nuevos procesos territoriales incentivaron la creación de organizaciones dedicadas a la práctica del desarrollo territorial. El Centro de Desarrollo Local de la OCDE en Italia, creado en el año 2003, entrena líderes del mundo sobre la gestión del Desarrollo Local. En el 2006 fue creado el Instituto Vasco de Competitividad, conocido como *Orkestra*, perteneciente a la Universidad del País Vasco. Más recientemente, en el 2013, se instituyó el Foro Mundial de Desarrollo Económico Local como una plataforma para promover el intercambio de conocimientos. Hoy día en Europa se registran más de 100 programas de promoción de Clústeres y más de 1.000 estructuras de ellos.

La CEPAL, en el reciente seminario sobre desarrollo territorial del 2025, dedicó su atención a la promoción de Clústeres y articulación productiva territorial, como un eje del desarrollo económico latinoamericano. Fue lanzada la “Plataforma de iniciativas Clúster y otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial”, la cual procura dar visibilidad a personas y organizaciones para la aplicación de nuevos enfoques de desarrollo productivo territorial.

En uno de sus últimos trabajos, el maestro Giacomo Becattini, reconocido profesor emérito de la Universidad de Florencia, propuso su concepto de “Coralidad Productiva”⁵. Esta idea define una estructura territorial constituida por miles de figuras institucionales (desde familias y empresas hasta gobiernos locales y rituales religiosos) y entidades «culturales» (instituciones paraproductivas, asistencia social, actividades deportivas), conformando en conjunto un trasfondo cultural (en sentido antropológico), del que dependen y sobre el que también se proyectan las decisiones individuales de las personas, incluidas las económicas. Esa visión expresa la cercana participación de los agentes territoriales, cualquiera sea su posición, alrededor de ideas que los unen sobre

⁵ Becattini, Giacomo (2015). *Beyond geo-sectoriality: the productive chorality of places*. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 32 – Pages 31 to 41

la localidad que ocupan. Es un interesante concepto para una renovada comprensión de la idea de Comunidad.

Michael Porter, investigador de Harvard, avanzó desde sus ideas sobre clúster en los años 80, hacia la importancia del “Principio del valor compartido”⁶, que supone no solo la creación de valor económico sino, también, valor para la sociedad, al abordar sus necesidades y desafíos. La advertencia de Porter es que las empresas deben reconectar su éxito de negocios con el progreso social pues el valor compartido no es un asunto de responsabilidad social o filantropía, tampoco de sustentabilidad. Es un problema que se encuentra en el centro del éxito económico. Allí se encuentra la base de la innovación empresarial y social, habida cuenta de que los problemas de la sociedad no son solo de las Ongs y los gobiernos, también son de las empresas. Este nuevo enfoque redefine los conceptos de cadenas de valor y clúster territorial, y los imbrica con el desempeño de las sociedades locales que son el principal activo del entorno.

Los enfoques sobre el desarrollo territorial han cambiado aceleradamente y promueven la presencia activa de los agentes territoriales, más allá del Estado, en el diseño de las soluciones y las decisiones de las políticas.

4. Un tema fundamental en el desarrollo territorial de hoy, es el análisis de la ciudad y la metrópoli como hábitat dominante de los humanos. 70 de cada 100 humanos del planeta vivirán en ese espacio en una década. En Venezuela ya superó el 90%. Esta aglomeración es un sistema que aprende y escapa a todo plan que pretenda dirigir su devenir. Su vigencia obedece a la intensidad de la articulación y el intercambio, que gana en inclusión cuando se crea una masa crítica que lo facilita. **La inclusión ciudadana no depende de la beneficencia de los gobiernos ni tampoco de las organizaciones sociales;** su ampliación responde a la capacidad de la apertura del sistema a esa inclusión. Por ello, las estrategias exitosas para el mejoramiento de las ciudades se centran en el aumento de la cantidad y calidad de las interrelaciones y el intercambio; por lo tanto, hay que aumentar la posibilidad de acceso de las personas a las redes de la ciudad pues muchos viven a orillas de la “red social”. La inclusión se logra potenciando las articulaciones entre los agentes como motor para el crecimiento económico y cultural del territorio, pues *las ventajas de vida se potencian en grupos con sinergia de información colectiva* y la promoción del intercambio del conocimiento sobre un asunto público de interés⁷.

5. Venezuela ha estado ausente de la discusión sobre el desarrollo territorial definido en los términos anteriores. El tema se abandonó. Hace 25 años, recién llegado el actual gobierno, realizamos un seminario para revisar la dinámica de la descentralización con

⁶ Porter, Michael and Kramer, Mark R. (2011). *Creating shared value*. Harvard Business Review, January-February.

⁷ Luis Bettencourt et.al. *Crecimiento, innovación, escalado y ritmo de vida en las ciudades*. PNAS 24 de abril de 2007 104 (17) 7301-7306; <https://doi.org/10.1073/pnas.0610172104>

la Constitución del 99. Invitamos, entre otros, a un gobernador en ejercicio para escuchar su posición. Antes de iniciar, esta persona me preguntó lo siguiente: “¿Ustedes van a seguir con este asunto? Se acabó. Ha comenzado el desmontaje de la descentralización por un estado con poder concentrado”. Nunca olvidé esas palabras. Cuánta razón tenía.

Desaparecieron los equipos académicos y profesionales que trabajaban sobre el desarrollo territorial. Cerraron los centros productores de conocimiento en el Zulia, Mérida, Lara, Carabobo y Caracas. No se produjo más información sobre el territorio. Perdimos conexión con el mundo y su discusión sobre los paradigmas emergentes del territorio.

Tenemos un notable rezago en el intercambio de conocimientos y experiencias con aquellos espacios que transitan otros caminos en esta materia. Esta realidad hay que asumirla con responsabilidad.

La sociedad civil, las academias, el empresariado y los que creemos en la importancia del desarrollo territorial como un eje para el desarrollo de Venezuela en el segundo cuarto de siglo que comienza, estamos obligados a promover el debate y la producción del conocimiento pertinente. Sobre esa base, será posible crear capacidades para que los territorios mejoren progresivamente y los ciudadanos construyan un hábitat para la creatividad, la producción de riqueza, la convivencia y el bienestar colectivo. Será difícil, estará plagado de conflictos y no de fáciles acuerdos, pero es el camino por recorrer.

Cesap es una de las organizaciones civiles con mayor presencia territorial del país. Su solvencia, credibilidad y trayectoria es garantía de confianza. Esa confianza hará mucha falta en el camino señalado. Cesap será fundamental en la promoción del nuevo desarrollo territorial de Venezuela.

