

Reseña de *Regiones Periféricas, Gobernanza Frágil*

ANDRÉS MEDINA-GARZÓN | ANDREA CATALINA MEDINA

Universidad de los Andes | Pontificia Universidad Javeriana

1. Datos Bibliográficos

- Autores: Sergio Montero y Karen Chapple
- Título de la obra: *Regiones periféricas, gobernanza frágil. Desarrollo económico local desde América Latina*
- Ciudad donde se editó: Bogotá, D.C.
- Editorial: Ediciones Uniandes
- Fecha de edición: 2018
- Número de páginas: 230
- ISBN: 978-958-774-754-6



2. Resumen expositivo

En las últimas décadas, la literatura internacional se ha dedicado a establecer las bases del Desarrollo Económico Local (DEL), fundamentada principalmente en la experiencia de las economías de aglomeración de las grandes regiones urbanas del norte global (Krugman, 1998), las capacidades importadoras y exportadoras de las ciudades-región, así como sus niveles de competitividad a nivel global (Scott y Storper, 2003). Más recientemente, renovadas corrientes de pensamiento han realizado mayor énfasis en la importancia de analizar las instituciones como factor explicativo de las diferencias interregionales en materia de desarrollo (Pike, Rodríguez- Pose y Tomaney, 2016). No obstante, esta línea institucionalista ha criticado las soluciones de gobernanza de «talla única» que buscan fomentar las instituciones de los territorios con políticas públicas y buenas prácticas similares entre ellas, lo que Chien (2008) conoce como un enfoque isomórfico del desarrollo. Así, el debate alrededor del fomento del DEL ha tomado un rumbo más crítico y diferencial en la búsqueda de regiones que creen sus propias estrategias y políticas de desarrollo de manera participativa y de «abajo hacia arriba».

En este contexto se enmarca el libro *Regiones Periféricas, Gobernanza Frágil: Desarrollo Económico Local desde América Latina* coeditado por el profesor Sergio Montero (Universidad de los Andes, Bogotá) y la profesora Karen Chapple (Universidad de California, Berkeley), de Ediciones Uniandes. Como respuesta al creciente número de autores del norte global que han escrito sobre la importancia de la gobernanza en el desarrollo local y regional, frecuentemente adoptados de manera acrítica por hacedores de política pública y planificadores latinoamericanos, el libro enseña una manera alternativa de conceptualizar la relación entre gobernanza y DEL, partiendo de los principales desafíos a los que se enfrentan las ciudades pequeñas y regiones periféricas en los países de América Latina.

A partir de un análisis de seis casos en Perú, Guatemala, Argentina, Brasil, Chile y Colombia, el libro argumenta que las ciudades pequeñas y periféricas en la región se caracterizan por tener procesos de gobernanza que no corresponden a las dinámicas institucionales de las grandes regiones urbanas. En su lugar, se caracterizan por sus dinámicas de colaboración emergentes y frecuentemente informales que pueden fallar fácilmente. Los autores identifican estos comportamientos como procesos de *gobernanza frágil* y proponen analizarlos a través de tres variables: redes, procesos de aprendizaje y liderazgo. El libro se compone de ocho capítulos desarrollados por siete autores investigadores de universidades y entidades de planeación latinoamericanas, norteamericanas y europeas. Además de constituir un aporte al conocimiento debido a la multiplicidad de perspectivas y contextos estudiados, es valioso en términos conceptuales. Cabe destacar que el término «gobernanza frágil» es acuñado en este libro como un esfuerzo por comprender las dinámicas territoriales e institucionales diferenciadas de las ciudades pequeñas y regiones periféricas en América Latina.

En el capítulo introductorio «Regiones periféricas, gobernanza frágil desarrollo económico local desde América Latina» (pp. 11-40), los autores (editores) visibilizan algunas de las preocupaciones más relevantes en la región alrededor de la relación entre instituciones, desarrollo y planificación, presentando el concepto de gobernanza frágil desde una perspectiva conceptual novedosa de analizar el territorio. Posteriormente, detallan la metodología sobre la cual van a trabajar el resto del libro: entrevistas y observación participativa en dinámicas de DEL en cada uno de los casos. Además, hacen un breve resumen de los principales hallazgos de cada caso. Para finalizar, presentan las ideas y conceptos claves trabajados en los seis capítulos siguientes, estableciendo relaciones, puntos de encuentro y divergencia entre ellos, y analizando las limitaciones y potencialidades para investigaciones futuras.

El segundo capítulo, «Del aprendizaje a la gobernanza frágil en la cuenca de Lurín: desarrollo económico regional en el Perú rural» (pp. 41-70), por Karen Chapple y Sergio Montero, acerca al lector a los diversos procesos de aprendizaje que tienen lugar en las regiones periféricas latinoamericanas y las formas en las que es posible promover procesos de gobernanza y desarrollo territorial. Los autores reconocen la importancia de la relación entre aprendizaje, gobernanza y desarrollo regional, a partir del fortalecimiento de la coordinación de redes de apoyo, tanto en la dimensión vertical como en la horizontal, así como la diversidad de maneras de aprender. Entre estas destacan la experticia técnica, la narración de historias (o *storytelling*) y el conocimiento experiencial. A partir de los tres ejemplos enseñados, valoran la colaboración público-privada, la visión compartida del desarrollo y a las «regiones que aprenden».

El tercer capítulo, «El aprendizaje a través de comunidades de práctica: la experiencia de los grupos gestores en Guatemala» (pp. 71-102), por Karen Chapple, Sergio Montero y Pedro Peterson, ilustra los múltiples desafíos que deben ser enfrentados para fomentar las colaboraciones público-privadas y las limitaciones que tienen éstas en la promoción de DEL. Por su parte, el capítulo muestra de qué manera las redes de aprendizaje fueron pieza clave en la organización de la figura de los Grupos Gestores y en su difusión a otras regiones. De esta manera, los autores argumentan que la combinación entre el compromiso político, una sociedad civil activa y participativa y la transferencia regional del conocimiento, promovieron la difusión de buenas prácticas de colaboración en las entidades descentralizadas guatemaltecas, aunque el impacto de éstas en el territorio no es tan claro. Las lecciones aprendidas a partir los Grupos Gestores permiten a los autores concluir que un fuerte capital social y la participación cívica habilitan positivamente la

cooperación público-privada de «arriba hacia abajo», al tiempo que se reconoce el papel de las redes horizontales de aprendizaje e innovación en la difusión del conocimiento.

El cuarto capítulo, «Córdoba, ¿El Silicon Valley argentino? Narrativas comunes, experimentos institucionales y ajustes mutuos para desarrollar un sistema de innovación regional fuera de Buenos Aires» (pp. 103-138) por Andrés Matta y Sergio Montero, muestra el proceso y los retos de la transición de un modelo de desarrollo económico exógeno basado en teorías de polo de crecimiento, a otra mirada enfocada en el DEL y preceptos teóricos de desarrollo territorial y endógeno. Usando como caso el sector de la tecnología de la comunicación y la información, los autores muestran el potencial y los límites para articular diferentes actores locales, públicos y privados, en actividades que promocionen tecnológicas en la provincia de Córdoba (Argentina). En esta ciudad, la interlocución entre estos permitió que asociaciones de pequeñas y medianas empresas locales lograran tener incidencia en la construcción de la política de desarrollo económico y generación de visiones comunes de DEL. Para este fin, fue fundamental la asociatividad entre las mismas empresas a través de un proceso mutuo de evolución de las instituciones y la apertura de nuevos espacios de concertación, gobernanza y articulación territorial. Así, los autores evidencian la importancia de contar con una narrativa común entre los participantes para fortalecer los vínculos y, por ende, la fuerza de estas asociaciones en el reclamo de sus demandas en las políticas gubernamentales hacia el DEL.

El quinto capítulo, «A contracorriente: gobernanza en red y desarrollo económico local en Linhares, Brasil» (pp. 139-164), por Pedro Peterson, analiza la relación entre la conformación de redes de gobernanza locales y un enfoque territorial de DEL. Pese a que Peterson muestra cómo en un primer momento el desarrollo fue insípido y dependiente de productos como el café o madera (industria que más adelante se trasladará hacia el sector de los muebles), tras la creación de métodos de producción colaborativa y fomento del capital social, se establece una red política que involucra actores a diferentes niveles para aportar al desarrollo de la región. El éxito de este modelo radica en la creación de cadenas de valor que permiten generar acuerdos entre grandes y medianas empresas locales, dando paso a una dinámica de subcontratación beneficiosa para el territorio. Los acuerdos entre empresas y agencias gubernamentales se dan de manera informal, lo cual requiere altos niveles de voluntad para que se fortalezcan los lazos de confianza y se garantice una relación estable de la producción. De esta manera, el modelo de gobernanza implementado en Linhares muestra una estructura tanto vertical como horizontal que funciona debido a un alto nivel de confianza generada a través de acuerdos informales. Esto desencadena procesos de retroalimentación positiva de coordinación de los diferentes niveles de gobierno local.

El sexto capítulo, «Del liderazgo individual al compartido en Arauco, Chile: elementos de un proceso emergente» (pp. 165-192), por Miren Estensoro y Susana Franco, expone la vía por la cual Arauco, región con una mínima capacidad de liderazgo, deficientes canales de comunicación entre diversos sectores y autoridades, bajos niveles de confianza y pobre rendimiento económico, consigue grandes avances en términos del cambio del modelo de liderazgo hacia uno más compartido a través de la acción de ciertos actores catalíticos, es decir, líderes con capacidad lograr más interlocuciones asertivas entre actores. Las autoras señalan que el emergente liderazgo compartido es en este caso el promotor de nuevo desarrollo y capacidades institucionales. Este tipo de liderazgo exige, sin embargo, un trabajo continuo en la construcción de redes para constituir dinámicas de confianza. Así, afirman, que la estructura de gobernanza resultante se ve afectada por conflictos en la definición de los roles o entre jerarquías que es, a su vez, oportunidad de mejora de redes.

En el séptimo capítulo, «Liderazgo intergeneracional y desarrollo económico local: hacia un nuevo tipo de asociaciones de artesanos en Mompox, Colombia» (pp. 193-216), Sergio Montero y Nathalia Calderón analizan la compleja relación entre asociatividad y liderazgo que afecta el territorio y el sector de las artesanías. La falta de confianza y movilidad del capital social en Mompox ha sido fomentada por una serie de líderes personalistas que han impedido acceder a puestos de liderazgo a las nuevas generaciones en las asociaciones de artesanos. Esto ha conducido al estancamiento, poca innovación de la manufactura y a la emigración de jóvenes a otras ciudades por falta de oportunidades locales. Sin embargo, los autores analizan una nueva asociación independiente de artesanos que ha logrado crear mecanismos de inclusión de jóvenes generaciones y mujeres en puestos de liderazgo que, gradualmente, ha mejorado el modelo de gobernanza haciéndola más participativa e inclusiva. Esto permitió mayor innovación en los procesos productivos y contribuyó a la generación de confianza, debido en mayor medida a la gradual desestimación de prácticas personalistas.

El octavo y último capítulo, «Gobernanza frágil y políticas de desarrollo territorial: reflexiones finales y recomendaciones de política» (pp. 193-216), por Karen Chapple y Sergio Montero, es un capítulo de conclusión que destaca lecciones aprendidas que pueden servir para mejorar la manera en la que se ejecuta la política pública de fomento de DEL en América Latina. De acuerdo con los autores, esto es posible a través de dinámicas gobernanza participativa e inclusiva para la consolidación de redes formales e informales, donde haya lugar para diferentes formas de aprendizaje, narrativas y conocimientos. La promoción de la acción colectiva es uno de los caminos propuestos para dar soluciones específicas y territoriales a problemas compartidos.

Por otro lado, para comprender de qué manera la transferencia de conocimientos y la capacidad de innovar afecta en el DEL, es necesario la implementación de formas particulares del saber-hacer mediante el uso de narrativas (*storytelling*), combinando múltiples saberes tácitos y forjando relaciones de capital social. En este contexto, el liderazgo es otra variable clave y en la promoción de visiones compartidas e inclusivas. Finalmente, los autores ofrecen un apartado con las implicaciones para la política pública de DEL en América Latina. En éste aclaran que, aunque son importantes los enfoques institucionales tradicionales, estos no deben sesgar su mirada a los valores formales exclusivamente ya que la informalidad es parte fundamental de los procesos de gobernanza frágil en la región.

3. Crítica analítica

La compilación de Montero y Chapple es un esfuerzo interesante por comprender las dinámicas de gobernanza diferenciadas propias de ciudades pequeñas y regiones periféricas latinoamericanas. Es interesante la valoración de las instituciones informales para que estas dinámicas se conviertan en procesos positivos de DEL y paso imprescindible en la conformación de redes, confianza, liderazgo, empoderamiento de actores marginados y la construcción de capital social. Por otra parte, la perspectiva crítica que asumen los autores frente a las experiencias del norte global es cada vez más pertinente para entender el contexto Latino Americano. Esto abre la discusión hacia la importancia de pensar la relación entre gobernanza y DEL, ajustada a las condiciones particulares de cada territorio. Este argumento es coherente con los planteamientos que se hacen en la introducción, por lo que la lectura del documento es sencilla y clara.

Pese al excelente nivel de análisis, este volumen podría haber hecho un trabajo más completo e históricamente situado a través de estudios comparados dentro de cada país. Por ejemplo, sería

interesante comparar ciudades que se consideren regiones periféricas de un mismo país. De esta manera, el análisis empírico podría haber sido más robusto de cara al análisis institucional, el contexto histórico y político nacional. Esto es importante dadas las diferentes formas de gobierno y grados de descentralización presentes en los países de la región. Por otro lado, el libro podría complementarse si rescatase la participación conjunta de los proyectos de desarrollo local en relación con entidades de gobierno de nivel superior (nacional o federal). Pese a que las autoridades gubernamentales fueron presentadas en algunos de los casos de estudio, esto no fue del todo claro y no puso de manifiesto el rol del gobierno nacional en la conformación de estos nuevos modelos de gobernanza frágil. En algunos casos desaparecía casi por completo, lo cual puede resultar confuso partiendo del hecho que a lo largo del texto se señala el marcado enfoque institucional (no sólo informal) de la investigación.

Finalmente, otra debilidad importante del análisis yace en la interpretación por parte de los autores del territorio como un «ente estático», donde lo único que cambia es el modelo de gobernanza. Por su parte, la temporalidad y espacialidad serían aspectos importantes para considerar en futuros estudios al respecto. En este sentido, es necesario dar cuenta de las alteraciones físicas, políticas y económicas de los territorios (elecciones, casos de corrupción, violencia, etcétera) como condicionante clave para entender la forma en la que se gesta determinado modelo de gobernanza. En conclusión, se trata de una obra que aporta elementos conceptuales novedosos a los estudios sobre instituciones, gobernanza y desarrollo territorial desde la perspectiva de ciudades pequeñas e intermedias del sur global. Sin duda, abre nuevos debates y agendas de investigación alrededor del DEL, el rol de las instituciones informales, los aprendizajes experienciales y los liderazgos inclusivos.

4. Bibliografía

- Chien, Shih-Shen (2008). The Isomorphism of Local Development Policy: A Case of Study of the Formation and Transformation of National Development Zones in Post- Mao Jiangsu, China. *Urban studies*, 45(2), 273-294.
- Pike, Andy; Rodríguez- Pose, Andrés; Tomaney, John (2016). *Local and Regional Development*. Londres, Reino Unido: Routledge.
- Krugman, Paul (1998). What's new about the new economic geography?. *Oxford review of economic policy*, 14(2), 7-17.
- Scott, Allen y Storper, Michael (2003). Regions, globalization, development. *Regional studies*, 37(6-7), 579-593.