

# LA GOBERNANZA TERRITORIAL COMO CAPITAL SINÉRGICO EN EL DESARROLLO DE SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES LATINOAMERICANOS

## TERRITORIAL GOVERNANCE AS SYNERGIC CAPITAL IN THE DEVELOPMENT OF LOCAL LATIN AMERICAN PRODUCTION SYSTEMS

**Ana Alicia Pokolenko**

Universidad Nacional de Misiones  
Facultad de Ciencias Económicas  
Posadas, Misiones, Argentina  
[apokolenko@gmail.com](mailto:apokolenko@gmail.com)

Fecha de Recepción: 15/03/2023 - Fecha de Aprobación: 06/06/2023  
DOI: <https://doi.org/10.36995/j.visiondefuturo.2023.27.02.006.es>

### RESUMEN

A partir del reconocimiento de los desafíos que han llevado a un cambio paradigmático en la gestión estratégica del desarrollo territorial y los supuestos teóricos generados en torno a ello, el presente estudio profundiza en la comprensión de la gobernanza territorial en contextos latinoamericanos, mediante el análisis de los capitales intangibles presentes en sistemas productivos locales. Se parte de la hipótesis de que una cohesión positiva de estos capitales en un esquema de gobernanza permite activar procesos de desarrollo en el sistema. Tras una investigación crítica y analítica de los postulados teóricos y las experiencias disponibles, se concluyó que la gobernanza, como modelo de gestión, resulta clave para la estabilización de los capitales intangibles en sistemas productivos complejos como los latinoamericanos. La activación del capital sinérgico, en estos sistemas, se ve obstaculizada por constantes “cortocircuitos”, por lo que el fortalecimiento de estos capitales mediante una gobernanza colaborativa resulta fundamental para mejorar la coordinación y la transparencia en la toma de decisiones y generar, así, procesos de desarrollo territorial.

**PALABRAS CLAVE:** Desarrollo Territorial, Capitales Intangibles, Gobernanza Territorial, Sistemas Productivos Locales Latinoamericanos.

### ABSTRACT

Based on the recognition of the challenges that have led to a paradigmatic shift in the logic of managing territorial development strategies and the theoretical assumptions generated around it, this study delved into the understanding of territorial governance in Latin American contexts by analyzing the intangible capitals present in local productive systems. The hypothesis was that a positive cohesion of these capitals in a governance scheme would allow for the activation of development processes in the system. After a critical and analytical investigation of the theoretical postulates and available experiences, it was concluded that governance, as a management model, is key to stabilizing intangible capitals in complex productive systems such as those in Latin America. The activation of synergistic capital in



these systems is hindered by constant "short circuits," so strengthening these capitals through collaborative governance is essential to improve coordination and transparency in decision-making and thus generate territorial development processes.

**KEYWORDS:** Territorial Development, Intangible Capitals, Territorial Governance, Latin American Local Productive Systems.

## INTRODUCCIÓN

Las transformaciones socioeconómicas globales del último siglo han generado cambios en los tejidos productivos regionales, planteando nuevos desafíos a las sociedades y una búsqueda constante de vías alternativas de desarrollo (Albuquerque et al., 2008).

La concepción de desarrollo económico de los años 1990 que presuponía una fuerte dependencia entre el flujo de recursos financieros externos como medio potenciador de la economía interna, se transforma hacia nuevos paradigmas como el del desarrollo territorial (DT) el cual reconoce al territorio como un actor clave en la generación de bienestar, a partir de la valorización de sus recursos y capacidades endógenas (Costamagna y Alfaro, 2015).

El enfoque territorial, basado en sus fundamentos epistémicos y teóricos, reconoce al territorio como un componente esencial en los procesos de intervención, planificación y gestión. Se comprende como parte de un "todo espacial" donde se manifiesta la diversidad, las relaciones e interacción entre los actores, la interdependencia entre las dimensiones materiales e inmateriales y el escenario donde se desarrollan los sistemas productivos locales (Dallabrida, Rotta y Büttendbender, 2021).

En consecuencia, el DT se concibe como el resultado esperado de las relaciones de sociedad-naturaleza, como la utopía de las personas involucradas en los procesos de acción colectiva que se dan en los territorios (Dallabrida, 2020, p.74). Un proceso que surge de la interacción constante entre dimensiones productivas y la gestión de las dinámicas territoriales de sus actores, propias de su modelo gobernanza (Torre, 2020).

En vista de ello, teóricos del desarrollo como Vázquez Barquero (2005), Albuquerque (2008), Costamagna y Alfaro (2015), han considerado que la organización de los sistemas productivos locales (SPL) son fundamentales en el proceso de acumulación de capital, y su progreso depende en gran medida de la gestión adecuada de los factores endógenos que configuran el patrimonio territorial (Costamagna y Alfaro, 2015).

En este proceso de desarrollo de los SPL, la gobernanza territorial (GT) adquiere un rol relevante, al actuar como catalizadora de los capitales intangibles inherentes al sistema territorial, desempeñando un papel sinérgico en su progreso (Boisier, 2012).

Por lo expuesto, resulta fundamental profundizar en el abordaje de las relaciones entre SPL y gobernanza, en los factores que impulsan su funcionamiento sistémico y en su

aplicación práctica como estrategia en favor del desarrollo rural (Meza Palma, 2021), considerando que aún son escasos los estudios sobre cómo se construyen las decisiones colectivas e individuales en un contexto territorial y cómo se logran coordinar esfuerzos en la conformación de modelos efectivos de progreso territorial (Torres Salcido, 2018).

Los SPL de América Latina son relevantes para analizar estos problemas debido a la subordinación histórica de estos sistemas a la economía mundial y los retos actuales, como la lucha contra la desigualdad social y el cambio climático (Calix y Blanco, 2020).

A pesar de que la gobernanza es considerada un modelo de cogestión territorial, su aplicación práctica en los procesos de desarrollo rural sigue siendo abstracta y difusa debido a la complejidad de las interacciones y conflictos inherentes al devenir histórico de los territorios (Herrera Martínez, 2020). Esto plantea la cuestión de si la GT puede actuar como factor sinérgico en los procesos de desarrollo de SPL en el contexto latinoamericano, y si los capitales intangibles presentes en estos sistemas son determinantes para que la GT pueda influir como factor sinérgico a dichos procesos de desarrollo.

En este sentido, el presente estudio, se inspira en los postulados teóricos de la GT, y realiza un análisis exhaustivo del funcionamiento de los SPL integrados por pequeñas unidades productivas en el contexto latinoamericano. El objetivo es investigar la importancia de los factores intangibles recurrentes en la gestión de estos sistemas, los cuales se convierten en capital sinérgico para los procesos de DT.

Partiendo del reconocimiento de los desafíos que han impulsado un cambio paradigmático en la forma de gestionar estrategias de DT en los SPL, la hipótesis inicial de este estudio plantea que la cohesión generada por los agentes intangibles presentes en SPL, en el marco de la GT, actúa como un capital sinérgico en los procesos de desarrollo en el contexto latinoamericano, permitiendo enfrentar de forma más autónoma los desafíos del mundo globalizado actual.

Por lo tanto, el estudio comienza analizando en profundidad los conceptos de DT y GT desde una perspectiva epistémica, examinando el pensamiento de los principales referentes en el campo. Se busca comprender cómo y por qué los teóricos contemporáneos definen y explican el cambio epistemológico en la concepción de estos conceptos, así como comprender cómo se entiende el DT dentro de un sistema productivo y cuáles son las implicaciones de la GT en dicho sistema.

Posteriormente, se busca cuestionar los supuestos teóricos desde la “praxis” analizando experiencias de implementación de estrategias de GT en SPL en América Latina, con el objetivo de identificar los factores intangibles de su organización y funcionamiento que actúan como capital sinérgico de los procesos de DT, poniendo a prueba los fundamentos teóricos.

Las experiencias fueron seleccionadas a partir de un muestreo por conveniencia seleccionando casos relevantes de SPL azucareros y cafeteros de El Salvador, Colombia, Honduras, Brasil y Argentina; integrados por pequeñas unidades productivas, cuya organización se sustenta en esquemas de GT.

La profundización crítica-analítica se realiza bajo la lógica de la teoría fundamentada (Strauss y Corbin, 2016), la cual permite la formulación de un nuevo conjunto de postulados a partir del análisis comparativo constante (Murillo, 2008).

Así, partiendo por la revisión, codificación y análisis comparativo de información proveniente de estudios, informes y entrevistas a referentes claves de las experiencias; se logra analizar aquellos agentes intangibles emergentes en los SPL, que forman parte de su GT y se ven reflejados en los indicadores y constructos propuestos por Boisier (2004) como capitales intangibles y su relación con la efectividad socioeconómica y productiva territorial. La información generada permite la construcción de nuevos postulados que buscan dar respuesta a la hipótesis inicial.

## **DESARROLLO**

### **La evolución epistémica del Desarrollo Territorial**

Tal como señala Boisier (2005), el concepto de desarrollo es más de naturaleza axiológica que epistemológica, lo que ha llevado a una creciente subjetividad en su definición y, a menudo, a una “tautologización” de la misma, generando confusión. Lo cierto es que, no existe única definición de desarrollo, aunque se puede afirmar que es un proceso que busca mejorar las condiciones y calidad de vida de las personas que habitan en un determinado territorio. Es un concepto genérico que requiere no solo de condiciones territoriales específicas, sino también de políticas y la participación de los actores territoriales (Albuquerque et al., 2015).

Esta concepción, puede entenderse como un conjunto de capacidades generadas endógenamente, vinculadas a la organización de los agentes y la calidad institucional en el territorio, donde los impulsos exógenos se complementan e insertan en un sistema territorial previamente organizado (Madoery, 2008).

Es evidente, que la definición de desarrollo ha experimentado una suerte de transformaciones a lo largo del tiempo, pasando de concebirlo como algo “adquirido” a través de la dotación de capital físico, conocimiento y recursos, a una perspectiva en la que el desarrollo es “generado” a partir de las capacidades de los actores locales (Vázquez Barquero, 2005, p.38).

Esta evolución se manifiesta, como señala Boisier (2008), en la coexistencia de dos procesos sociales de cambio que se dan en las comunidades y determinan la posición e

inserción del territorio en contextos mayores, así como el nivel de satisfacción social de su población. Estos procesos son, por un lado, la expansión constante y sistemática de la base material y su capacidad de crecimiento económico; y por el otro lado, el desarrollo societal, es decir, la creación de condiciones propicias para la transformación de los seres humanos que habitan ese territorio en “personas humanas con mayor conciencia social”; un proceso que muestra las posibilidades y los obstáculos para lograr su propia realización individual, es decir, que tan cerca o lejos está la sociedad de alcanzar su pleno potencial.

Los conceptos vinculados al desarrollo “societal” se encuentran en revisión en todo el mundo, tanto por académicos como por organizaciones internacionales, en un intento de recuperar la axiología del desarrollo y los valores que lo definen, aspectos que quedaron relegados bajo el pensamiento reduccionista de la modernidad (Boisier, 2012).

**El desarrollo como “crecimiento económico”.** En su génesis, el concepto de desarrollo fue asociado como un tópico de posguerra, haciendo referencia a los principios establecidos en la Carta del Atlántico (1941) por Churchill y Roosevelt, que planteaban que “la paz reside en que todos los hombres libres del mundo puedan disfrutar de seguridad económica y social, por lo tanto, se comprometen a buscar un orden mundial que permita alcanzar estos objetivos una vez finalizada la guerra” (Boisier, 2001, p.50).

Desde sus inicios, queda claro que el desarrollo se asoció principalmente con el aspecto económico y el concepto de “crecimiento” (Solari et al., 1976, p.91). Esta visión reduccionista fue característica de un contexto de modernidad, en el que se buscaba eliminar la imprecisión, la ambigüedad y la contradicción en la concepción del objeto (Guba y Lincoln, 1994; Vasilachis de Gialdino, 1993) consagrando un principio fundamental: la reproducción “natural” de las sociedades (Lechner, 2002, p.18).

Sin embargo, el rechazo y la crítica de los modelos uniformes y racionales de la modernidad abrieron el camino a una diversidad de enfoques conceptuales sobre el desarrollo (Madoery, 2008).

**“Otras miradas” al desarrollo desde el pensamiento latinoamericano.** Desde su concepción inicial y durante más de dos décadas, el desarrollo fue considerado sinónimo de crecimiento, y su medición a nivel mundial se asociaba principalmente a la medición del producto bruto interno (PBI) per cápita. Sin embargo, en 1970, el economista Dudley Seer provoca una revolución en el significado al expresar que el desarrollo es un concepto normativo “cargado de juicios de valor” cuya fuente de valor radica en la realización del potencial humano en cada persona (Boisier, 2005).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), hizo del análisis del desarrollo un tema preferente buscando diagnosticar los obstáculos al desarrollo de cada país. En medio de las disputas de

las versiones ricardianas del crecimiento y el análisis keynesiano de la economía (Dallabrida, 2010), surgieron dos teorías alternativas que ganaron protagonismo a nivel mundial. La primera es la teoría de la dependencia de Prebisch, en 1949, basada en la dualidad centro-periferia y la distribución asimétrica del poder y el capital, asociada a la rentabilización de los productos según su origen y su impacto en las diferencias del valor agregado. La segunda es la teoría de la equidad de Furtado, en 1968, que identifica los factores que limitan el desarrollo de los países del tercer mundo y establece que el comercio internacional tiende a agravar la pobreza de los países periféricos (Ubilla-Bravo, 2017).

En este contexto, Sunkel y Paz (1999) en el texto: “el subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo” de la CEPAL, revisan enfoques del desarrollo, clasificándolos en: (i) el desarrollo como crecimiento; (ii) el subdesarrollo como etapa (Rostow), en que el desarrollo es concebido como una sucesión de etapas desde lo más primitivo hasta lo más moderno, es decir, al ideal de la industrialización y; (iii) el desarrollo como proceso de cambio estructural-global, en el cual se suceden reformas estructurales en la función del Estado, las modalidades de financiamiento externo, la educación y la propiedad agropecuaria. Esta corriente es conocida como “estructuralismo cepalino” (Boisier, 2005).

En este marco, diversos autores coinciden en que el crecimiento económico ha sido el gran tema del Norte, en tanto que el desarrollo ha sido el tema preferente del Sur de la mano de la ONU y sus agencias CEPAL e ILPES (Boisier, 2012).

**El desarrollo desde la concepción Institucional y Cultural.** Si en la era moderna el problema del desarrollo fue interpretado desde una perspectiva económica, la reacción a ese reduccionismo permitió la irrupción de otras interpretaciones (Madoery, 2008, p.38). Entre estas perspectivas se encuentra la visión institucional del desarrollo propuesta por Guillen (2007) que sostiene que el desempeño político e institucional de las sociedades es clave para el desarrollo. Según Huntington (1972), en un contexto de inestabilidad política, el desarrollo económico no es viable. Además, los aportes de la escuela neoinstitucionalista (Williamson, 1985; North, 1993) brindan una noción de instituciones que se entienden desde una doble perspectiva: como normas “reglas de juego” que regulan el comportamiento de individuos y organizaciones, y como entidades públicas y privadas que intervienen en la vida colectiva de la comunidad a través de instituciones formales e informales.

En cuanto al enfoque cultural, Putnam (1993) plantea que las diferencias en el desarrollo de los pueblos se sustentan en su capacidad de acción colectiva, es decir, en su capital social.

**La visión “humana” del desarrollo.** Dos décadas después de los primeros conceptos reduccionistas del desarrollo y las respuestas heterodoxas al mismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inspirado en autores como Amartya Sen, Mahbud ul Haq, Richard Jolly y otros, introduce una nueva acepción del concepto y forma de

medirlo a través del índice de desarrollo humano (IDH), el cual considera en su cálculo dimensiones sociales como la calidad de vida, la longevidad y el nivel de conocimiento, además de las variables económicas.

En relación con esto, el desarrollo humano es entendido como el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo e incluso tiene que ver con el total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones, hasta libertades políticas y económicas (PNUD, 1992, p.18). Según la definición de Sen (2000), el análisis del desarrollo requiere una comprensión integrada de los roles respectivos de las instituciones y sus interacciones, así como la formación de valores y la evolución de la ética social.

El PNUD sostiene que el desarrollo humano se diferencia de otros enfoques previos, ya que no considera a las personas como meros medios de producción, sino como objetivos finales del desarrollo. Este enfoque reconoce a las personas como participantes activos del desarrollo, no sólo como beneficiarios, lo que implica que el concepto de desarrollo humano va más allá del enfoque de satisfacción de necesidades básicas y es más integral que el enfoque de crecimiento económico. Esta nueva concepción genera una revalorización de los “intangibles” al desarrollo (Madoery, 2008).

**Aspectos sociales, subjetivos y relacionales del desarrollo.** En la reflexión de Boisier (2012) la dificultad histórica de definir el desarrollo radica en su naturaleza subjetiva, compleja y axiológica. Desde una perspectiva modernista, esto ha llevado a su inmediata “cosificación y cuantificación” para facilitar su comprensión. Por lo tanto, históricamente el desarrollo ha sido confundido con la acumulación de bienes materiales y rara vez se reconoce que lo relevante debería ser la mejora de situaciones y procesos sociales.

Pírez (2005), al analizar las sociedades locales, sostiene que tres procesos estructurantes dan forma a una sociedad: acumulación, dominación y necesidad. Sin embargo, existe una cuarta lógica subordinada a estos tres procesos: el conocimiento. De manera congruente, Arocena (2001) señala que en el ámbito local interactúan tres grandes sistemas de acción: el político-administrativo, el empresarial y el socio-territorial.

En este sentido, no se puede pasar por alto la concepción de “sociedad en red” de Castells (2007) donde se entrelazan las lógicas de producción, experiencia y poder a nivel territorial, lo cual puede favorecer o dificultar la consecución del desarrollo.

Lechner (2002) destaca que la capacidad de una sociedad para intervenir en su propio desarrollo depende de la autoimagen que ella tenga de sí misma. Por lo tanto, un desarrollo que no promueva y fortalezca la confianza, el reconocimiento y los sentidos colectivos puede carecer, a corto plazo, de un respaldo sólido por parte de la sociedad (Guell, 1999).

En conclusión, el éxito de un programa de desarrollo dependerá del grado en que las personas lo perciban y fortalezcan su subjetividad colectiva (Madoery, 2008).

**De la concepción endógena del desarrollo al Desarrollo Territorial.** Las transformaciones socioeconómicas, tecnológicas y políticas de finales del siglo XX, han tenido un impacto desigual en las estructuras socioeconómicas de las regiones, en un contexto caracterizado por la complejidad, la incertidumbre, la creciente competencia y el cambio institucional (Vázquez Barquero, 2005). En respuesta a este escenario, surge la concepción endógena del desarrollo, que se relaciona con la capacidad de las comunidades locales para utilizar su potencial territorial y enfrentar los desafíos de un momento histórico específico (Dallabrida, 2010).

El paradigma del desarrollo endógeno, como destaca Vázquez Barquero (2005) considera por un lado el crecimiento económico como un proceso caracterizado por la incertidumbre y la aleatoriedad, condicionado por las características cambiantes del mercado y las decisiones de los actores. Por otro lado, reconoce que los procesos de desarrollo se producen como consecuencia de las decisiones públicas y privadas de inversión, como también la localización de empresas, lo que incide en la especificidad de sus recursos, el conocimiento técnico acumulado y las formas flexibles de organización de la producción en la comunidad local, siendo esta protagonista y no simplemente receptora de las decisiones de agentes externos.

Becattini (2006) señala que lo específico del modelo de desarrollo endógeno es que las formas de organización de la producción facilitan el uso flexible de los recursos locales, institucionales y empresariales, permitiendo aprovechar las economías externas de escala que permanecen ocultas y reducir los costos de transacción. Por lo que las formas de organización de las unidades productivas y su relación con otras instituciones del territorio desempeñan un papel importante en los procesos de acumulación y desarrollo (Vázquez Barquero, 2005, p.45-47).

En resumen, el desarrollo endógeno se produce como resultado de un fuerte proceso de articulación de actores en el que lo social se integra a lo económico (Arocena 2001) y se basa en diversas formas de capital intangible (Boisier, 2005) en el marco de un proyecto político colectivo de desarrollo (Madoery, 2008).

Por otra parte, autores como Costamagna y Alfaro (2015), Albuquerque y Pérez Rozzi (2013), han profundizado en el análisis epistémico del desarrollo, examinando el papel del territorio como “sujeto” fundamental. No se limitan a considerar el territorio como un espacio geográfico donde ocurren las actividades económicas y sociales, sino que también integra a un conjunto complejo de actores que lo habitan, con su propia organización sociopolítica, cultura, instituciones y entorno físico (ecosistema ambiental). Es decir, se reconoce al territorio



como un espacio funcional y simbólico, donde las relaciones de poder desempeñan un papel fundamental en los significados que se le atribuyen (Haesbaert, 2007).

Por su parte, Dallabrida, Rotta y Büttenbender (2021) han realizado un minucioso análisis del enfoque territorial, centrándose en sus fundamentos teóricos. En su estudio, se reconoce al territorio como un espacio esencial en los procesos de intervención, planificación y gestión del desarrollo. Es en este espacio donde se manifiesta la diversidad de relaciones y la interdependencia entre los diferentes actores, además de ser el escenario donde se desarrollan los SPL. En su análisis, se destaca la relevancia de principios fundamentales como la totalidad, la diversidad, la especificidad, el pluralismo, la relación, la integración, la interdependencia sistémica, la autonomía de acción y la mediación entre partes constituyentes. Estos principios son compartidos por corrientes epistemológicas como la teoría de los nuevos sistemas, la teoría de la complejidad, el materialismo histórico y dialéctico y la perspectiva basada en la descentralización y la decolonialidad.

En síntesis, el DT, tal como se explica por Torre (2020) y se profundiza por Dallabrida (2020) desde una interpretación geográfica de su proceso, emerge como una función que representa la imagen colectiva del ordenamiento espacial, abarcando tanto su componente material como inmaterial, tanto en el presente como en el futuro esperado. Este proceso, se desarrolla a través de la constante interacción entre diversas fuerzas multidimensionales del patrimonio territorial inherente a su estructura (el territorio) y el proceso de acción colectiva de la gobernanza territorial (GT).

**La construcción de capital sinérgico en el desarrollo territorial.** Boisier (2004) argumenta que el desarrollo es un proceso construido socialmente que surge de la valorización del capital sinérgico presente en cada territorio. Este capital refiere a la capacidad de los actores territoriales de colaborar de manera efectiva, aprovechando fortalezas y complementando las debilidades de cada uno, con el fin de alcanzar objetivos colectivos que no podrían lograr individualmente.

El autor enfatiza la importancia del capital sinérgico debido a su capacidad para maximizar los recursos y activos intangibles existentes en un territorio, promoviendo así un desarrollo equilibrado y sostenible. Para lograr esto, se requiere una estrategia integrada que considere el potencial de cada tipo de capital y fomente la sinergia entre ellos.

Boisier propone así, la existencia de nueve capitales intangibles que son fundamentales en el DT y forman parte de su sistema subliminal. Estos capitales son: (1) el *capital cognitivo*: se refiere al conocimiento tecnocientífico de una comunidad; (2) el *capital cultural*: comprende las historias, tradiciones y prácticas sociales que contribuyen a la identidad de una sociedad; (3) el *capital simbólico*: representa el poder de la palabra; (4) el *capital social*, se relaciona con la capacidad de asociación y cooperación de la comunidad; (5) el *capital cívico*: tiene que ver

con la tradición de prácticas políticas democráticas y la confianza de la sociedad en las instituciones políticas y civiles; (6) el *capital institucional*: se refiere a la capacidad de generar economías de aglomeración mediante la articulación productiva entre sectores privados y públicos en un territorio; (7) el *capital humano*: abarca el conocimiento y las habilidades de las personas; (8) el *capital mediático*: representa a los medios de comunicación y su influencia en el desarrollo y, finalmente (9) el *capital psicosocial*: comprende factores subjetivos como valores, estereotipos, representaciones, autoconfianza colectiva y memoria, que influyen en la transformación del pensamiento en acción (Boisier, 2004).

### **El enfoque de la Gobernanza Territorial en el desarrollo**

El siglo XXI presenta nuevos o “más evolucionados” desafíos, en una sociedad caracterizada por su complejidad, incertidumbre, dinamismo y fluidez (Bauman, 2013); donde sucesos, como la Pandemia por el Covid-19, han demostrado que el centralismo y la falta de coordinación territorial dificultan enfrentar realidades complejas (de Mesa, 2019).

En este contexto, el paradigma de la gobernanza adquiere cada vez más importancia (Zurbruggen, 2011). Desde una concepción instrumental, la gobernanza se refiere a la estructuración de un proceso de toma de decisiones que involucra a diversos actores y organizaciones (Gault, et. al, 2015, p.121). Es un modelo de gestión que deja entrever quién tiene el poder, quién toma las decisiones y cómo participan las distintas organizaciones en dicho proceso (Institute on Governance, 2014). En otras palabras, se trata de la forma en que se organiza y estructura la autoridad y la toma de decisiones para lograr determinados objetivos (Fukuyama, 2013, p.4). Sin embargo, el concepto de gobernanza es polisémico y su definición no está del todo consensuada entre teóricos de diferentes áreas del conocimiento, lo que conlleva a confusiones en su interpretación (Pierre y Peters, 2000, p.7).

La raíz etimológica de la gobernanza proviene del latín “*gubernare*” que significa “pilotear una nave”. En el idioma francés: *gouvernance*, es una palabra que ha sido utilizada por Carlos de Orleans (siglo XV) para describir el “arte de gobernar” (Launay, 2005). Asimismo, Ronald Coase en 1937 en el artículo “*The nature of the firm*”, retoma y reconoce el concepto desde los estudios norteamericanos sobre *corporate governance* del mundo empresarial (Büttenbender, 2021).

En la esfera pública, aparece en 1973 en el contexto de la modernidad, proponiendo la descentralización de la administración pública, por ello Bevir (2011) afirma que la gobernanza surgió y se extendió como consecuencia de las teorías modernistas y de las reformas del sector público que se inspiraron en dichas teorías.

A finales de 1989, el Banco Mundial (BM) utiliza la noción “*governance*” en un informe relativo a la zona de África Subsahariana, donde atribuye el fracaso del Gobierno de dicha zona a la “mala gobernanza” (Landell-Mills, Agarwala Ramgopal, Please Stanley, 1989). Posteriormente, la define como una gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos, a través de la creación de un sistema de reglas aceptadas como constitutivas de la autoridad

legítima, con el objetivo de promover y valorizar valores deseados por los individuos y los grupos (World Bank, 1992).

Esta concepción, ha sido criticada por el Alto Consejo Francés de Cooperación internacional, al considerar que restringe la gobernanza a una herramienta de evaluación de las capacidades técnicas de un gobierno y a su poder de producción económico, sin tomar en cuenta factores humanos y sociales fundamentales (Haut Conseil de la Coopération Internationale, 2002).

A principios de la década de 1990, surgió un nuevo enfoque de gobernanza que se diferenciaba del modelo tradicional jerárquico. Este nuevo modelo se caracterizaba por un mayor grado de cooperación entre el Estado y actores no estatales (Jiménez, 2008).

En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) definió la gobernanza como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa con el objetivo gestionar los asuntos de un país en todos los niveles. Esto incluye los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos legales y asumen sus responsabilidades (Le Texier, 2004).

Posteriormente, en 1997, el PNUD identificó como dimensiones de la gobernanza: las instituciones, la gestión del sector público y privado, la descentralización y la gobernanza local, las organizaciones de la sociedad civil y la gobernanza en circunstancias particulares (PNUD, 1997). A diferencia del BM, el PNUD considera que la gobernanza es una herramienta para el desarrollo humano, buscando distribuir las responsabilidades en lugar de centrarlas únicamente en la gestión pública.

Por otro lado, surge la concepción europea de gobernanza, expresada en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, que la define como las reglas, los procedimientos y las actitudes que influyen en el ejercicio del poder a nivel europeo, especialmente en términos de apertura, participación, responsabilidad, eficiencia y coherencia (CE, 2001). En su traducción al español, los servicios lingüísticos de la CE optan por utilizar el término “gobernanza” en lugar de “gobernación”, explicando que proviene del verbo griego “*kubernân*” que significa dirigir, y que, a través del latín “*gubernantia*”, llega al castellano antiguo y al portugués – “*governança*”– desde el francés “*gouvernance*” (Cendon, 2001).

De esta manera, el debate europeo sobre la gobernanza se convirtió rápidamente en un nuevo paradigma que intentaba explicar las transformaciones del Estado (Klijn, 2007). Como señala Zurbriggen (2011) desde la perspectiva de las redes políticas, se reconoce que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado no es el actor dominante en los procesos de toma de decisiones.

La definición amplia de gobernanza propuesta por Pierre y Peters (2000) y Meuleman (2009) considera la totalidad de las interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, destinadas a abordar problemas sociales y crear oportunidades para la sociedad. Esta definición ofrece un marco analítico que permite comprender las diferentes

formas de coordinación que varían según las características sociales, políticas y administrativas de cada territorio (Zurbriggen, 2011, p.59).

Cabe resaltar que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española incluyó una nueva definición de gobernanza en su 21ª edición: “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”; a diferencia de “governabilidad”, como originalmente y de forma errónea se tradujo del inglés al castellano el anglicismo “governance”. Podría decirse que la gobernanza es una condición necesaria, pero no suficiente, para la gobernabilidad, el fin último para una vida comunitaria en armónica convivencia; y ambas difieren a la vez del ‘gobierno’, acción que desempeña la gobernación (los representantes del poder político) (Farinós, 2015; Romero y Farinós, 2011).

En resumen, como expresa Aguilar Villanueva (2015) el concepto actual de gobernanza se basa más en la sociología política que en la ciencia política de enfoque positivista. Esto se debe a que reconoce que el Estado está integrado en formaciones, sistemas y estructuras sociales (p.372).

**La concepción de la Gobernanza en América Latina.** En América Latina, el debate académico sobre la gobernanza ha sido ampliamente influenciado por el BM y el PNUD, desde una concepción de gobernanza pública (Zurbriggen, 2011). Sin embargo, se identifica como una gran debilidad el supuesto de que las recomendaciones pueden transferirse de manera dogmática de un territorio otro, sin tener en cuenta los procesos históricos y las relaciones de poder que sustentan la toma de decisiones colectivamente vinculantes por parte del Estado en relación con la comunidad (Olsen, 2006).

En los albores del siglo XXI, los gobiernos latinoamericanos se encuentran en un camino complejo, caracterizado por etapas de reparación y construcción, aún sin concluir los procesos de reforma institucional y administrativa necesarios para restaurar el desempeño efectivo de la gestión pública tras las crisis fiscales y políticas de finales del siglo XX. Es fundamental emprender trabajos de innovación institucional que permitan abordar los desafíos del nuevo siglo (Aguilar Villanueva, 2015 p.10).

En este contexto, Aguilar Villanueva (2015) destaca que la gobernanza adquiere impulso como un proceso de dirección compartida y corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad (p.370). Esto implica identificar los actores y las redes de coordinación sociopolítica que faciliten la formulación de estrategias orientadas a la promoción del DT.

**La concepción de la Gobernanza Territorial.** En la bibliografía más relevante sobre gobernanza, se presentan distintos enfoques que abordan tanto su sentido general, como su aplicación en términos territoriales, comprendiéndola como proceso de articulación entre actores sociales, económicos e institucionales, que se desenvuelven en redes de poder socioterritoriales orientadas a la planificación, toma de decisiones y gestión de asuntos

colectivos propios de dicho espacio territorial. Entre los autores que han contribuido a este campo se encuentran Dallabrida (2015), Farinós (2008 y 2015), Pires et al. (2011), Covas e Covas (2013), entre otros.

En concordancia, el paradigma de la gobernanza territorial (GT) surge a finales del siglo XX como resultado de la crítica al modelo de gestión pública centralizada. Su base teórica se vincula con las concepciones de gobernanza y desarrollo territorial de la década de 1990, con el objetivo de fomentar la participación y colaboración entre diversos actores para lograr un desarrollo equilibrado y sostenible en los territorios, adoptando una visión holística y colaborativa de la gestión territorial (Farinós Dasí, 2008).

A principios del siglo XXI, la teoría se amplió para incluir la gestión territorial como un enfoque de colaboración y cooperación entre diferentes actores y organizaciones locales. Autores como Ostrom (2012) y Sotarauta (2011) enfatizaron la necesidad de modelos de gestión territorial más participativos.

La GT se refiere así, a un proceso de planificación y gestión de las dinámicas territoriales que buscan promover una perspectiva innovadora, compartida y colaborativa, a través de relaciones horizontales. Este proceso implica la existencia de luchas de poder, discusiones, negociaciones y deliberaciones entre actores tanto del ámbito público como privado. Estos procesos se fundamentan en el papel indispensable del Estado, en una concepción democrática y en el protagonismo de la sociedad civil, con el objetivo de lograr una visión de futuro y un determinado patrón de DT (Dallabrida, 2015).

Para lograr una mejor adaptación de la organización territorial del Estado a las nuevas necesidades funcionales en el contexto global actual, es necesario pasar de un enfoque de gobierno rígido a uno de gobernanza, donde las políticas se adapten a los territorios y no al revés (Farinós Dasí, 2015).

En resumen, la evolución de la teoría ha estado estrechamente vinculada al DT, transitando de una perspectiva centrada en el Estado y la sociedad civil hacia una visión más participativa e integrada de la gestión sistémica del territorio. Esto convierte a la GT en un factor sinérgico de gran importancia para el progreso de las regiones. La noción de GT proporciona una nueva perspectiva para analizar la complejidad del proceso de toma de decisiones, en el cual participan diversos actores (Estado, mercado y sociedad civil) con intereses diferentes e incluso opuestos.

No obstante, como señala Dallabrida (2015), la GT se desarrolla en contextos de sociedades complejas sujetas a procesos multiescalares, lo que representa un desafío para su implementación práctica.

## **Análisis de capitales intangibles emergentes de la Gobernanza en Sistemas Productivos Locales (SPL) de América Latina.**

En esta sección, se presentan los resultados resumidos del análisis de experiencias de GT en SPL latinoamericanos. El objetivo principal de este análisis fue identificar los elementos denominados como “capitales intangibles” por Boisier (2004), que “emergen” de manera recurrente en los diferentes modelos de gestión y actúan como impulsores sinérgicos de su desarrollo.

En este sentido, se examinaron las siguientes experiencias, las cuales se detallan en el siguiente cuadro:

### **Cuadro N°1**

#### *Descripción de sistemas productivos locales Latinoamericanos analizados*

<b>SPL N°1. Asociación de Paneleros del Valle de Jiboa, Dpto. de Verapaz (El Salvador)</b>
La pequeña agroindustria de la panela se desarrolla en el Valle de Jiboa desde la época colonial. En el año 2004, alrededor de 20 productores y pequeños trapiches familiares se asocian para enfrentar la situación precaria causada por los terremotos del 2001; preservando, así, la industria artesanal y logrando comercializar sus productos a precio justo. La Asociación posee una red de aliados estratégicos, que incluyen instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas (Cumplings, 2013).
<b>SPL N°2. Sistema Productivo azucarero del Valle del Río Cauca (Colombia)</b>
El SPL se encuentra conformado por 2750 productores de caña y 12 ingenios azucareros en una extensión de 241 mil hectáreas. Gran parte de los productores e industrias forman parte de la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar (ASOCAÑA) fundada en 1959 con el objetivo de promover el desarrollo sostenible del sector. En el año 2019 con el Programa “la caña nos une” se unifican esfuerzos de organizaciones público-privadas de la región en acciones orientadas a mejorar la calidad de vida del sistema productivo (Uribe Castro, 2017)
<b>SPL N°3. Cadena productiva de la cachaza artesanal (Rio Grande do Sul)</b>
La producción de cachaza en el sur de Brasil se originó durante la colonización y creció junto con el sector azucarero, contando en el año 2016 con alrededor de 1056 pequeños productores. En 1998 se forma la Asociación de productores de cachaza, caña de azúcar y derivados del Estado de Rio Grande do Sul (APRODECANA), que junto con organizaciones públicas y privadas implementó el Programa “Juntos para competir” para mejorar la competitividad del sector. En 2005, en colaboración con la Universidad (UFRGS) se creó el grupo y sello de calidad “Alambiques Gaúchos” para certificar la producción artesanal y fortalecer la percepción del mercado consumidor sobre la calidad del producto (Scarton, 2011).

#### **SPL N°4. Asociación de Productores de café de Apía, Risaralda (Colombia)**

Organización conformada por aproximadamente 342 productores agrícolas del municipio de Apía, cuya tradición y liderazgo se remontan al año 2005 cuando se consolida la asociación. Desde entonces, presenta un relevante trabajo articulado con instituciones educativas, la Alcaldía Municipal y otras organizaciones como ser: la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda; con el objetivo de promover en forma conjunta la competitividad y el desarrollo sostenible (Bedoya Patiño et al., 2012).

#### **SPL N°5. Productores de caña de azúcar del Dpto. de Monteros, Tucumán (Argentina)**

El sector cañero es el principal pilar de la economía de Tucumán, desde mediados del siglo XIX, con el Dpto. de Montero destacándose con 295 productores, muchos de ellos agrupados en el Cooperativa IBATIN que cuenta con 490 socios (27% del total de productores cooperativizados de la provincia). Debido a la notable fragmentación escalar entre productores, se han llevado a cabo acciones conjuntas entre institucional público-privada para fortalecer la competitividad de la cadena, incluyendo el Programa del sector azucarero del NOA (PROICSA) la creación del Instituto de Promoción del azúcar en Tucumán (IPAAT) y la creación de la Mesa Sucroalcoholera. Estas iniciativas han contribuido a una producción de azúcar de alta calidad reconocida a nivel nacional e internacional (Giancola, et.al.; 2016).

#### **SPL 6. Productores cafeteros del occidente (Honduras)**

La producción de café representa una de las principales actividades económicas en esta Región. El sector se encuentra integrado por una red de 72.342 pequeños y medianos productores, intermediarios, exportadores y diferentes organizaciones relacionadas con la cadena. Se caracteriza por producir un café de alta calidad y por encontrarse organizado el sector en un número significativo de cooperativas y asociaciones (Meza Palma, 2021).

*Nota.* Elaboración propia a partir del análisis de las experiencias seleccionadas.

Según lo señalado por Torres Salcido (2018), en el enfoque territorial, la GT se considera como un proceso de acción colectiva fundamental en la función del DT. Este proceso depende en gran medida de las características propias de los elementos intangibles de cada territorio, como el capital social y relacional, la coordinación, la organización y la cultura, así como la forma en que se abordan los conflictos, a lo que Boisier (2004) denominó como “sistema subliminal”.

Es importante destacar que el enfoque territorial y la gobernanza se entrelazan en las teorías de la administración, especialmente en las vinculadas con el desempeño organizacional, aportando herramientas y perspectivas para comprender, analizar y promover la gestión del desarrollo en un contexto territorial específico.

En base al análisis comparativo de los casos, se ha constatado que, entre todos los elementos intangibles, el **capital social** es el más destacado. Esto se refleja en las redes de cooperación y solidaridad que se han desarrollado entre los productores y sus comunidades. La existencia de un gran número de asociaciones y experiencias de articulación entre productores y organizaciones público-privadas en las comunidades han permitido el desarrollo de iniciativas y programas conjuntos que han activado procesos orientados a mejorar la calidad y competitividad de los productos.

En el SPL N°1, se destaca la asociación ACOPANELA, donde la organización comunitaria y la cooperación entre productores de panela han sido fundamentales para fortalecer la economía local y mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales. Un caso similar se presenta en los SPL N°2, con ASOCAÑA y ASOAPIA en el SPL N°4. Además, en el SPL N°5, se encuentra el Programa PROISA y la creación de la Mesa sucroalcoholera, mientras que en el SPL N°6, se destacan el Instituto Hondureño del café (IACafe), el Consejo Nacional del Café (CONACAFE) y la Asociación Hondureña de Productores de Café (AHPROCAFE).

Por otro lado, en el SPL N°3, las redes de cooperación, el intercambio de conocimiento y la promoción de la colaboración han permitido mejorar la calidad del producto, diversificar los mercados y generar riqueza. Además, se han iniciado procesos orientados al cuidado del medioambiente.

En relación al **capital cultural**, tanto los cultivos de café y azúcar, así como sus derivados industriales (panela, cachaza, y otros) están estrechamente ligados a la historia, cultura y tradiciones de los territorios. La implementación de sellos de origen y calidad, como el caso del café y el azúcar en Colombia, los alambiques gauchos en Brasil, la panela en El Salvador o el sello de café del occidente hondureño (HWC), ha contribuido a resaltar los atributos de los productos y lograr su reconocimiento internacional.

Esta rica tradición productora ha tenido un impacto positivo en el saber-hacer productivo, beneficiando el **capital cognitivo** de los SPL y su capacidad de adaptación en tiempos de crisis. Sin embargo, a pesar de algunos esfuerzos notables, aún se requieren acciones que promuevan el aprendizaje y la capacitación continua, fomentando la innovación y la adopción de prácticas y tecnologías sostenibles.

En concordancia, junto con el capital cognitivo, que refiere a los conocimientos específicos relacionados tanto con la tradición productiva como con los saberes técnicos propios de la actividad (Boisier, 2004), se analiza el **capital humano**, que abarca el conjunto de conocimientos y habilidades, así como la capacidad física y mental ponerlos en práctica, ejercitarlos.



En los SPL analizados se ha observado un aumento en la inversión en educación y salud desde la primera década del siglo XXI, así como una mayor colaboración entre las instituciones educativas superiores y los sistemas productivos. Sin embargo, el acceso a la educación formal y técnico-profesional sigue siendo limitado, lo que se traduce en problemas de competitividad debido a la falta de inversión en tecnologías y capacitación. Los pequeños productores presentan niveles bajos de formación profesional, a pesar de contar con un valioso conocimiento práctico transmitido de generación en generación.

Por lo tanto, en los SPL es necesario implementar una educación que promueva procesos de organización dirigidos especialmente a los jóvenes, con el objetivo de generar identidad, autoestima y sentido de pertenencia, y así evitar la migración, además de fomentar

**Capital Institucional:** en cada sistema analizado, se ha observado la existencia de un potencial capital institucional para el desarrollo. Sin embargo, persisten factores que amenazan la generación de un clima de relaciones interinstitucionales armonioso. Un ejemplo de esto se observa en la falta de regulaciones claras y eficaces en algunas regiones, así como en las luchas de poder debido a la heterogeneidad en el tamaño de las explotaciones. Además, la existencia de mecanismos de decisión ineficientes y poco transparentes afecta la estabilidad y originan conflictos en la cadena de valor, limitando el desarrollo de los sistemas productivos. La alta tasa de informalidad tanto en la propiedad de la tierra, como en las condiciones fiscales por parte de las pequeñas unidades productivas también repercute en este aspecto.

Cabe destacar que este capital se relaciona con la capacidad de las organizaciones para coordinar y gestionar de manera eficiente los recursos y actividades necesarios para el DT. En todos los SPL analizados, se ha observado que los mecanismos de coordinación y toma de decisiones son poco eficientes y no se ajustan adecuadamente a las particularidades de los actores involucrados.

En cuanto a **capital cívico**, este es ambiguo y variable en los SPL, presentando una alta dependencia de factores políticos y sociales. Se observa una mayor presencia de capital cívico en las instancias territoriales locales y subnacionales debido a la proximidad.

De manera analítica, se ha observado que el SPL N°3 es el que presenta una mayor cultura cívica y participación, a pesar de la existencia de prácticas clientelares en el territorio. En el caso de SPL N°1, predomina la falta de confianza de los actores productivos hacia el sistema gubernamental. Asimismo, en el SPL N°5, se observa un mayor predominio de prácticas clientelares entre actores con mayor poder. Por su parte, los SPL N°2 y N°4 han sido históricamente influenciados por el conflicto armado interno, lo que ha afectado negativamente el capital cívico en la industria. Sin embargo, en todos los casos, los logros alcanzados no habrían sido posible sin la participación activa de las comunidades.

El **capital intangible psicosocial** hace referencia a los aspectos emocionales y relacionales de las personas que influyen en su capacidad de trabajo, creatividad e innovación (Boisier, 2004). En el contexto de los SPL de Latinoamérica, se ha observado que las problemáticas ambientales, políticas y las derivadas de economías volátiles, así como la falta de reglamentaciones laborales e impositivas que consideren la realidad de los pequeños productores, generan un importante estrés laboral en las cadenas de producción, lo que afecta el compromiso de los actores involucrados. A pesar de ello, se han realizado esfuerzos para mejorar las condiciones de bienestar de los trabajadores. No obstante, resulta preocupante en todos los casos la desmotivación de los jóvenes, lo cual incide en las tasas de migración del campo a la ciudad.

En relación con el **capital simbólico**, todos los SPL analizados tienen un impacto significativo en las regiones en las que se encuentran debido a su tradición productiva, y se valora su contribución al crecimiento económico de las comunidades. Sin embargo, se observa la necesidad de mejorar la imagen de los sistemas en áreas relacionadas con la sostenibilidad ambiental, especialmente en los sistemas azucareros, y en cuanto a la responsabilidad social empresarial.

Por otro lado, se identifica como desafío la mejora en la transparencia y la comunicación efectiva de los SPL con consumidores y comunidades. Este punto está relacionado con el **capital mediático**, que se refiere a la capacidad de los medios de comunicación para difundir información y conocimiento sobre el sistema y las oportunidades de desarrollo. En muchos de los SPL analizados, se ha observado que los medios de comunicación tienen una presencia limitada o están controlados por intereses políticos o económicos, lo cual dificulta la difusión de información relevante, atenta contra la libertad de expresión y obstaculiza la construcción de una opinión pública informada.

## CONCLUSIONES

El presente estudio se ha enfocado en investigar si la cohesión generada por elementos intangibles en la gobernanza de los Sistemas Productivos Locales (SPL) puede actuar como capital sinérgico en los procesos de Desarrollo Territorial (DT) en el contexto latinoamericano, permitiéndoles enfrentar de manera más autónoma los desafíos del mundo globalizado actual. Para lograr esto, se han considerado los desafíos que han llevado a un cambio paradigmático en la forma de gestionar las estrategias de DT en los SPL, junto con los supuestos teóricos generados al respecto desde el enfoque territorial del desarrollo.

Es importante destacar que, desde el enfoque territorial, el estudio de la gobernanza como proceso de acción colectiva o modelo de gestión cobra una relevancia significativa para la teoría de las organizaciones, ya que permite comprender cómo se toman las decisiones, se ejerce el poder y gestionan los recursos en un territorio específico. Proporciona herramientas

y enfoques para fomentar la participación, la coordinación y la resolución de conflictos, con el objetivo de lograr una gobernanza más equitativa, sostenible y efectiva a nivel local y regional.

Al profundizar en el desarrollo territorial (DT) se ha constatado que, debido a su naturaleza, es un proceso complejo impulsado por coaliciones de actores endógenos y exógenos que buscan crear sinergias positivas y transformar elementos estructurales socioeconómicos y ecosistémicos de un territorio con el objetivo de mejorar las condiciones y calidad de vida de la comunidad local (Cummings, 2020).

Este paradigma ha evolucionado desde una concepción centrada en el capital físico y los recursos hacia una perspectiva más orientada a las capacidades y transformaciones sociales (Albuquerque, 2009). Se ha pasado de ver el DT como un proceso “adquirido” a considerarlo como un proceso “generado” endógenamente en un territorio determinado (Vázquez Barquero, 2005).

Esta evolución epistémica se explica, como señala Boisier (2008), por la coexistencia de dos procesos sociales de cambio en las comunidades: el crecimiento económico y el desarrollo societal. Por lo tanto, el DT, aunque requiere de una base material que garantice el crecimiento económico, es fundamental contar con una mentalidad colectiva positiva, el potencial endógeno propio del territorio y el funcionamiento armónico de subsistemas y capitales intangibles que, bajo determinadas condiciones, permitan “la emergencia” del desarrollo (Boisier, 2004).

La concepción de los capitales intangibles, mencionada por Boisier (2004), se basa en la idea de que la cultura, la educación, los valores, la libertad política y el espíritu democrático son herramientas adecuadas para promover el DT, siempre y cuando se cohesionen estratégicamente en un modelo de gestión que active los procesos de transformación del territorio.

Bajo este supuesto, cada SPL tiende a convertirse en un sistema complejo con números subsistemas y capitales en constante cambio, los cuales, al interactuar, generan propiedades emergentes. Sin embargo, en los SPL latinoamericanos analizados en este estudio, se observan constantes “cortocircuitos” entre el caos generado por su complejidad y las propuestas para resolverlos, lo que provoca una disminución de la sinergia necesaria para activar la función del DT. En palabras de Boisier (2010), las estrategias de desarrollo requieren de un “termostato” (p.23).

La gobernanza, desde su lógica de “co-gestión” territorial, se presenta como el modelo ideal para cumplir dicha función, siempre y cuando logre “estabilizar” los capitales intangibles que hacen único al patrimonio de una comunidad determinada, activando las propiedades emergentes, es decir, el capital sinérgico que la caracteriza.

En los SPL analizados, la función de estabilización requiere un mejor aprovechamiento de los capitales sociales, culturales y simbólicos, así como un mayor esfuerzo en fortalecer los capitales humano, cognitivo, institucional, mediático, cívico y psicosocial.

La calidad del capital institucional, cívico y mediático en estos SPL puede asegurar la transparencia, organización y funcionamiento del sistema, lo cual contribuye a fortalecer la confianza y, por ende, el capital social, mejorando la capacidad de coordinación y colaboración. Asimismo, el fortalecimiento del capital psicosocial permite que los productores se sientan más empoderados y reduzcan los conflictos laborales y sociales.

De igual manera, las acciones orientadas a fortalecer el capital humano y cognitivo permitirán fomentar la innovación y la adopción de prácticas y tecnologías más amigables con el cuidado del ambiente, lo que a su vez, repercute en la base material del sistema.

En síntesis, las estrategias de DT deben trascender su enfoque exclusivamente económico y convertirse en un ejercicio que valore el capital humano implícito en el sistema, así como su forma de comunicación, organización y coordinación. Es fundamental considerar el “valor humano” tanto en el presente como en el futuro, y trabajar con las nuevas generaciones de jóvenes rurales para fomentar el sentido de pertenencia, autoestima e identidad.

La importancia de lograr una cohesión equilibrada de los capitales intangibles mediante un modelo de GT radica en que una gestión eficiente de estos capitales contribuye a mejorar las capacidades del sistema para operar de manera efectiva y sostenible en el territorio activando la “emergencia” del DT.

En conclusión y como propuesta de un nuevo enfoque, se sugiere que la gobernanza colaborativa, conocida como “sociocracia” (Rau y Koch, 2018), podría ser una herramienta efectiva para mejorar la cohesión de los capitales intangibles en los SPL en el contexto latinoamericano. Este modelo de gestión se basa en la toma de decisiones por consentimiento y se organiza en círculos autónomos, lo que contribuiría a la gestión de los procesos de DT al fomentar la participación, facilitar la colaboración y fortalecer la transparencia. Además, la sociocracia promueve la innovación, la creatividad y la resiliencia, habilidades fundamentales para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Aguilar Villanueva, L. F. A. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de cultura Económica.
- Albuquerque, F.; Costamagna, P.; Ferraro, C. (2008) *Desarrollo Económico Local, Descentralización y Democracia: ideas para un cambio*. UNSAM Edita. 1° Edición, Buenos Aires, Argentina.
- Albuquerque, F., & Pérez Rozzi, S. (2013). *El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas*. Revista Iberoamericana de Gobierno Local–RIGL. (4), 1-24.

- Albuquerque, F., Dini, M., & Pérez Rozzi, S. (2015). *El enfoque del desarrollo económico territorial*. Costamagna, P. y Pérez Rozzi, S. Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL, FOMIN, BID, ConectaDEL.
- Albuquerque, F. (2009). *Desarrollo Territorial Rural: una visión integrada para el desarrollo sostenible*. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria Sevilla.
- (2014) *Política regional y desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Informe Gepec, 18.
- (2021) *La elaboración de estrategias territorial-ambientales. Aprendizaje de prácticas internacionales*. Revista Desarrollo y Territorio, N°11, Red DETE, 5-11.
- Arocena, J. (2001). *Globalización, integración y desarrollo local*. Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, 581-590.
- Bauman, Z. (2013) *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Ed. Tusquets Barcelona.
- Becattini, G (2006) *Vicisitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial*, Revista Economía Industrial, n° 359, pp. 21-27.
- Bedoya Patiño, C. G., Herrera Gallego, L. F., & Javier Alzate Vallejo, F. (2012). *Capitales Intangibles, una propuesta para influir en el Desarrollo Local*. Revista LIDER, 21.
- Bevir, M. (2011). *Gobernanza y gubernamentalidad después del neoliberalismo*. Política y política. N°39.
- Boisier, S. (2001). *Desarrollo (Local) ¿De qué estamos hablando?* en Vázquez Barquero A. y Madoery, O. (comp.): Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Ediciones Homo Sapiens.
- (2004). *Desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién. El humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo*. Recuperado de [www.ponencia-boisiercedetuar.pdf](http://www.ponencia-boisiercedetuar.pdf).
- (2005). *Un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión del desarrollo territorial: conocimiento y valores*. Santiago de Chile.
- (2008). *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad* (Doctoral dissertation, Universidad de Alcalá).
- (2010). *Decodificando el desarrollo del Siglo XXI. Subjetividad, complejidad, sinapsis, sinergia, reversibilidad, liderazgo y anclaje territorial*, Semestre económico, 13(27) Medellín, Colombia, 11-37.
- (2012). *Reflexiones sobre los procesos territoriales en el Siglo XXI: Huellas en el territorio y trazos en el mapa*. Editorial Académica Española.
- Büttenbender. P. (2021) *Gobernanza*, en: Dhein Griebeler, M.P. Diccionario de desarrollo regional y cuestiones conexas. Editora Conceito. 2ª Edición. Uruguiana.
- Cálix, A., & Blanco, M. (2020). *Los desafíos de la transformación productiva en América Latina. Perfiles nacionales y tendencias regionales*. Tomo IV. Biblioteca Transformación. Ed. Friedrich Ebert Stiftung, México.
- Castells, M., Roca, M., Sancho, T., & Tubella, I. (2007). *La transición a la sociedad red* (No. Sirsi) i9788434442719). Barcelona: Ariel.
- CE: Commission Européenne. (2001). *Livre blanc sur la gouvernance européenne*. <http://europa.eu.int>

- Cendón, A. B. (2001). *El Libro Blanco «La Gobernanza Europea» y la reforma de la Unión*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva época, 3-18.
- Costamagna, P. & Alfaro, M. B., (2015). El pensamiento de Francisco Albuquerque en torno al enfoque del Desarrollo Territorial. Buenos Aires–Argentina.
- Covas, A., Covas, M. (2013), “*Em busca de uma racionalidade territorial multiníveis nos processos de governança regional: o exemplo da região do Algarve*”. DRD-Desenvolvimento Regional em Debate, 3 (2), pp. 65-85.
- Cummings, A. R. (2013). *Construyendo capacidades de innovación en iniciativas asociativas de pequeñas agroindustrias rurales en El Salvador*. Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad, 8(24), 295-319.
- Cummings, A.R. (2020) *Capacidades territoriales para crear alternativas innovadoras de desarrollo económico territorial competitivas, inclusivas y sostenibles*. Revista Desarrollo y Territorio, N°9, Red DETE, 5-18.
- Dallabrida, V.R. (2010) *Desenvolvimento Regional: ¿Por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?*. EDUNISC. Santa Cruz do Sul.
- (2015). *Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática*. Revista Análise Social, 215, 1 [2°] 304-328.
- (2020). *Território e Governança Territorial, Patrimônio e Desenvolvimento Territorial: estrutura, processo, forma e função na dinâmica territorial do desenvolvimento*. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, 16(2).
- (2020). *Significar territórios como estratégia de diferenciação: aportes teóricos e metodológicos*. Caderno de Geografia, 30(60), 196-213.
- de Mesa, J. C. (2019). *Hacia un modelo de gobernanza en red que asuma la mayor complejidad*. Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social, 19(1), 2350.
- Dallabrida, V.R; Rotta, E. & Büntenbender, P (2021). *Bases Teórico-Epistémicas convergentes al Enfoque territorial. Pressupostos epistémico-teóricos convergentes com a Abordagem territorial*. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v.17. N2 P238-255, mayo-ago/2021. Taubate, SP, Brasil.
- Farinós Dasí, J. F. (2008). *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N°46, 11-32. Valencia.
- (2015) *Desarrollo Territorial y Gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza*. Desenvolvimento Regional em debate, v. 5, n. 2, p. 4-24, jul./dez. 2015.
- Fukuyama, F. (2013). *What is governance?* Working paper 314, CGD, Washington DC.
- Gault, D. A., Sánchez, J., & Retana, B. (2015). *¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional*. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, 1(2), 117-137.
- Giancola, S. I., Jaldo Alvaro, D. M., Morandi, J. L., Rabaglio, M. D., & Dowbley, M. V. (2016). *Factores que afectan procesos de innovación tecnológica en la pequeña y mediana producción de caña de azúcar en el departamento Monteros, provincia de Tucumán*.
- Guba E., Lincoln Y.S. (1994) *Competing Paradigms in Qualitative Research* en Norman K. Denzin y Y S Lincoln: Handbook of qualitative Research, Sage Publications, California.
- Guillén, A. (2007). *La teoría latinoamericana del desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo*. En: Repensar la teoría del desarrollo en un

- contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado. Vidal, G. y Guillén A.(comp.). CLACSO, 489-518.
- Guell, P. (1999). *Subjetividad social y desarrollo humano*. Red de Gobernabilidad y Desarrollo.
- Haesbaert, R. (2007). *Território e multiterritorialidade: um debate*. GEOgraphia, 9(17), 19-46. Acesso em data 10 de outubro, 2015, em <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/213/205>
- Haut Conseil de la Coopération Internationale (Hcci),2002, *Gouvernance démocratique et coopération internationale, avis du Haut Conseil de la Coopération Internationale*, adopté le 24 septembre 2002.
- Huntington, SP (1972). *Violencia civil y proceso de desarrollo*. Documentos de Adelphi , 11 (83), 1-15.
- Herrera Martínez, Y. (2020). *Estudios sociales rurales: campo y producciones científicas*. Revista mexicana de sociología, 82(2), 281-309.
- Institute on Governance. (2014). *Defining governance*. Disponible en <http://iog.ca/aboutus/defining-governance/> Canadá.
- Jiménez, W. G. (2008). *El enfoque de políticas públicas y los estudios de gobierno*. Propuestas de encuentro. Revista Reforma y Democracia. CLAD. N° 41. Venezuela.
- Klijn, E.H. y Chris Skelcher, 2007, *Democracy and Governance Networks: Compatible or not?*, *Public Administration*, vol. 85, núm. 3, pp. 587-608.
- Knoll, M. (2017). *Aristóteles y el pensamiento político aristocrático*. *Revista de filosofía*, 73, 87-106.
- Landell-Mills Pierre, Agarwala Ramgopal, Please Stanley, 1989, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*, Washington D. C, The World Bank
- Lechner, N (2002) *Las Sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la Política*. LOM. Santiago de Chile
- Madoery, O (2008) *Otro desarrollo: el cambio en las ciudades y regiones*. 1° Edición. UNSAM EDITA.
- Meuleman, L., 2009, *The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail*, *Public Organization Review*, doi: 10.1007/s11115-009-0088-5.
- Meza Palma, O. (2021). *Análisis multidimensional de la gobernanza y potencial de desarrollo en las zonas rurales. Evidencia en territorio cafetalero del occidente de Honduras* (Doctoral dissertation, Agronomica).
- Murillo, J.F (2008) *Investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar*. Bogotá: Convenio Andres Bello.
- Olsen, J.P., 2006, *Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, núm. 1, pp. 1-24.
- Ostrom, E. (2012). *Trabajar juntos: acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. Editorial UNAM Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. URL: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS/4415>
- Pierre, J. y G. Peters, 2000, *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Macmillan.
- Pírez, P. (2005). *Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad*. *Estudios demográficos y urbanos*.
- Pires, E. et al. (2011), *Governança Territorial: Conceitos, Fatos e Modalidades*, Rio Claro (sp), Edunesp.

- PNUD (1992). *Desarrollo Humano. Informe 1992*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia.
- PNUD (1997) *La gouvernance en faveur du développement humain durable, documento de política general*, en [http:// magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Govfre.htm](http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Govfre.htm)
- Putnam, R. (1993) *La Tradizione Civica nelle Regioni Italiane*, Milano, Oscar Saggi Mondadori.
- Rau, T. J., & Koch-Gonzalez, J. (2018). *Many voices one song: shared power with sociocracy. Sociocracy for All*.
- Rodrik, D., Subramanian, A. y Trebbi, F. (2004). *Las instituciones gobiernan: la primacía de las instituciones sobre la geografía y la integración en el desarrollo económico*. Revista de crecimiento económico.
- Romero, J.; Farinós Dasí, J. “Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado”. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, n. 56, p. 295-319, 2011.
- Scarton, L. M. (2011). *Governança na cadeia da cachaça artesanal: o caso do grupo Alambiques Gaúchos*. Repositorio Digital. UFRGS. URL: <http://hdl.handle.net/10183/30198>
- Sen, A. (2000) *Desarrollo y Libertad*. Ed. Planeta. Buenos Aires.
- Solari A., Franco R. y Jutkowitz J. (1976) *Teoría, acción social y desarrollo*. Siglo XXI Editores. México.
- Sotarauta, M., & Pulkkinen, R. (2011). *Institutional entrepreneurship for knowledge regions: In search of a fresh set of questions for regional innovation studies*. Environment and Planning C: Government and Policy, 29(1), 96-112.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2016). *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia.
- Sunkel, O., & Paz, P. (1999). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Ed. 26 Siglo XXI editores.
- Torre, A. (2020). *Nuevas propuestas para analizar el desarrollo territorial. Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (17).
- Torres Salcido, G. (2018). *Gestión y gobernanza territorial. Los Sistemas Agroalimentarios Localizados en la encrucijada del desarrollo territorial*. Revista Iberoamericana de Viticultura, Agroindustria y Ruralidad, 5(14), 61-79.
- Ubilla-Bravo, G. (2017). *Evolución y reflexiones sobre el desarrollo y su relación con el territorio*. INRA Francia Universidad Paul-Valéry Montpellier III
- Uribe Castro, H. (2017). Capítulo 20: *El valle geográfico del río Cauca: un espacio transformado por el capital agroindustrial*. Libros Universidad Nacional Abierta ya Distancia, 298-314.
- Vasilachis de Gialdino, I (1993) *Métodos cualitativos I. Los problemas teóricos epistemológicos*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Vázquez Barquero, A. (2005) *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*, Antoni Bosch Editor; España.
- Williamson, O. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*. New York.
- World Bank, 1992, *Governance and development*, Washington D. C.
- Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina*. Perfiles latinoamericanos, 19 (38), 39-64. URL: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php>



## RESUMEN BIBLIOGRÁFICO

### Ana Alicia Pokolenko

Magíster en Desarrollo Local por la Universidad Nacional de San Martín, Argentina (2008); Magíster en Desarrollo Económico por la Universidad Autónoma de Madrid, España (2009). Licenciada en Comercio Internacional (2001) y Contadora Pública Nacional (2018) por la Universidad Gastón Dachary, Argentina. Tesis en desarrollo en el Doctorado en Administración de la Universidad Nacional de Misiones (Argentina) y en la Especialización en Docencia en Entornos Virtuales en la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina). Se desempeña como: Coordinadora en el Centro Misionero de Estudios Regionales (CEMER); docente en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Misiones (Argentina) y en la Universidad Autónoma de Encarnación (Paraguay); y como agente en el Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial de Misiones (IFAI). Ha sido consultora de Proyectos de los siguientes organismos: BID-FOMIN, BIRF, CFI, AECID, MAPA (Brasil), EUROSociAL-FORMEZ, Fundación del Banco Credicoop, entre otros. Sus intereses de investigación se centran en áreas vinculadas con la gestión organizacional, desarrollo territorial, organización flexible de la producción, modelos de gobernanza, gestión de políticas públicas, finanzas públicas, participación comunitaria, entre otros.