

# La gobernanza transfronteriza en América del Sur: una estrategia de análisis del desarrollo y la integración territorial\*

## The Border Governance of South America: A Territorial Integration and Territorial Analysis Strategy

*Carlos Manuel Jiménez Aguilar\*\**

Recibido: 20/11/2012

Aprobado evaluador interno: 03/02/2012

Aprobado evaluador externo: 11/01/2013

### Resumen

La siguiente revisión y reflexión teórica aborda el tratamiento que han tenido las redes de gobernanza transfronteriza en América del Sur y cuál ha sido su relación con el desarrollo y la integración territorial. En consecuencia, se revisa la literatura nacional, regional e internacional que ha gravitado sobre el tema, para identificar tendencias de análisis y vacíos a investigar. Finalmente, a partir de esta revisión, se plantea una estrategia general de análisis de las redes de gobernanza transfronteriza, la cual se construye a partir de tres etapas de análisis integradas, para estudiar la capacidad, coordinación, innovación y desarrollo de la red de gobernanza. A través de esta estrategia, se busca estudiar procesos de

### Abstract

This review and theoretical reflection addresses the treatment of trans-border governance networks in South America and its relation with development and territorial integration. In consequence, it reviews the regional, national, and international literature around this subject in order to identify analytical trends and topics worthy of being researched. Finally, on the basis of this review, a general strategy for the analysis of trans-border governance networks will be offered, built on three integrated phases of analysis in order to study the governance network's capacity, coordination, innovation, and development. Through this strategy we aim to study processes of territorial development,

SICI: 0122-4409(201301)18:1<227:GTASAD>2.0.TX;2-F

\* Artículo reflexión.

\*\* Politólogo, Magister en Historia y candidato a Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente, soy Profesor asistente en la Escuela Internacional de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de La Sabana en Bogotá, Colombia. Correo electrónico: carlosja@unisabana.edu.co.

desarrollo, integración e innovación territorial en escalas locales y fronteras bajo mecanismos de gobernanza local y multinivel.

integration, and innovation on a local and border scales under mechanisms of local and multilevel governance.

**Palabras clave:**

Gobernanza transfronteriza, desarrollo territorial, integración territorial, coordinación público-privada.

**Key Words:**

Governance Border, Territorial Development, Territorial Integration, Private Public Coordination.

**Palabras clave descriptor:**

Gobernabilidad, administración pública, desarrollo participativo, América del Sur

**Keywords plus:**

Governance, public administration, participatory development, South America

## Introducción

América del Sur está en deuda de implementar un juicioso proceso de reflexión académica de alcance regional, sobre las dinámicas locales de los actores público-privados en zonas fronterizas, como mecanismo de desarrollo e integración territorial, que venga a complementar los reiterados esfuerzos institucionales adelantados por los gobiernos, así como los recurrentes discursos públicos que exhortan hacia la integración de la región en diferentes foros y escenarios regionales.

El proceso de integración regional en América del Sur ha cifrado su futuro en la implementación de marcos institucionales de integración con ambiguos resultados. En este proceso, la discusión sobre el tema fronterizo ha tenido una desigual atención y no ha podido concluir en una normatividad operativa o en mecanismos eficientes que permitan identificar áreas, actores y coordinar dinámicas locales de integración y desarrollo como fuerzas indispensables en la consolidación de la integración regional y el desarrollo local y trasfronterizo.

El estudio comparado de las dinámicas locales de frontera envueltas en procesos de coordinación público-privada a partir de proyectos jalonados por actores privados junto al sector público en diferentes niveles de gobierno es una veta inexplorada y necesaria de abordar en profundidad, para ofrecer una descripción detallada de las estrategias y mecanismos de coordinación locales y multinivel como motores de desarrollo e integración y ampliar los horizontes del debate actual.

La pregunta que subyace a esta revisión bibliográfica sobre la gobernanza transfronteriza, y sobre la cual se busca establecer una estrategia teórica de análisis, asume que en América del Sur los marcos subregionales de integración en cabeza de la CAN y el Mercosur, han presentado fisuras y han entrado en un proceso de crisis institucional en los últimos años, el cual ha coincidido con un proceso de consolidación de la autogestión y la autoorganización de las redes locales de gobernanza en algunas zonas de frontera de la región. Así, pues, la pregunta que guía la revisión de la literatura y sobre la cual se plantea la construcción de una estrategia teórica de análisis es: ¿cuáles han sido las aproximaciones a la coordinación público-privada y a las redes de gobernanza transfronteriza de la región en un periodo de alta inestabilidad de sus marcos subregionales de integración? De este interrogante central, se derivan las siguientes preguntas: ¿qué tipo de relaciones se establecen entre la consolidación de las redes de gobernanza y el desarrollo regional y fronterizo? ¿Qué alcances tienen las redes de gobernanza locales más allá de las fronteras como experiencias de integración o modelos a replicar? ¿Qué tipo de innovación institucional y autogestión local se obtienen a través de las redes de gobernanza transfronterizas?

## El estado de la problemática

Así, pues, entramos a revisar, a partir de las preguntas planteadas, la literatura existente que a nivel nacional, regional e internacional aporta elementos, define trayectorias,

establece resultados y encuentra vacíos a investigar. A partir de esta revisión exhaustiva de la literatura sobre el tema, no se busca cubrir la totalidad de publicaciones, o centrarse únicamente en estudios de escala transfronteriza, sino, más bien, identificar tendencia y líneas de análisis para encontrar las bases de una comprensiva estrategia teórica que permita, a partir de este ejercicio, formular y emprender investigaciones que establezcan aportes académicos que, sumados a futuras investigaciones en esta dirección, permitan integrar estudios y visiones generales y detalladas sobre las dinámicas de frontera en la región.

### Estudios sobre relaciones fronteras colombovenezolanas

Algunos de los estudios sobre relaciones fronteras colombovenezolanas han abordado el tema de la gobernanza fronteriza bajo la problemática macro de la integración subregional en la Comunidad Andina (CAN), bajo unas nuevas condiciones internacionales de pluralismo intergubernamental y globalización económica (Ramírez, 2002; Cardozo y Romero, 1999). El tema fronterizo adquirió, así, una atención política anteriormente pasada por alto en el gran debate sobre la integración regional. El énfasis de estos estudios se centra en el análisis de nuevas dinámicas generadas por los procesos de internacionalización de los mercados y la apertura de la política nacional, que dieron lugar a nuevas formas de interacción entre actores, intereses e iniciativas locales en las zonas de frontera frente a las directrices políticas de los estados centrales. Igualmente, se estudian el dinamismo comercial transterritorial, la resistencia institucional de las poblaciones fronterizas, así como los efectos de desbordamiento geográfico de externalidades originadas por la aglomeración binacional (Ramírez, 2002; García y Urdaneta, 1999; Ramírez y Cárdenas, 2006; Vieira, 2008).

En estos trabajos, la gobernanza transfronteriza se plantea como un tema periférico, interpretada como una reacción espontánea e informal de actores locales que buscan organizarse e interlocutar con el gobierno central o instituciones regionales para buscar una mediación política favorable a sus intereses. Dentro de esta literatura, una excepción importante es la del trabajo del Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI) sobre una propuesta de definición y delimitación de la zona de integración fronteriza: área norte de Santander-Táchira, por el énfasis que presta a la mirada de los actores locales a través de sus iniciativas, mecanismos y alianzas implementadas. No obstante, el tema de la gobernanza no es el eje central de este estudio centrado en la caracterización geográfica, institucional y funcional de la frontera colombovenezolana. El estudio se centra en dar respuesta a la solicitud de un estudio sistemático sobre la inclusión de los municipios que conformarían el área fronteriza, a partir de lo establecido en la Decisión 501 de la CAN en 2001, donde se señala que en “el Acuerdo de Cartagena los Países Miembros establecerán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y andina”. Bajo estas directrices, el estudio fue concebido a partir de una serie amplia de criterios que

fueron enunciados en términos de: objetivos comunes, estructura económica, recursos compartidos, infraestructuras, dimensión espacial, condiciones ambientales, capacidad institucional, adyacencia geográfica y percepción de los actores locales (Bustamante y Rodríguez, 2007). En esta investigación, quizás una de las de mayor envergadura implementada en la zona fronteriza, cabe señalar que en sus criterios de estudio está ausente la variable gobernanza o gestión de actores privados.

Dentro de la literatura, encontramos un interesante trabajo sobre la frontera colombovenezolana que recoge la perspectiva teórica de la *glocalización* para analizar las tensiones que atraviesan esta frontera entre lo global y lo local (Otálvora, 2003). En este trabajo, lo fronterizo es abordado a partir de tres dimensiones de análisis: la descripción de las comunidades locales, las relaciones entre la frontera y el resto del país y la política exterior nacional sobre la frontera. En el análisis histórico del proceso de transformación política de la frontera, se aborda uno de los temas derivados de la llamada Declaración de Ureña entre los presidentes Julio Barco y Carlos Andrés Pérez, como lo fue el de las Zonas de Integración Fronteriza Progresivas (ZIFP), que luego sería incluida en la normatividad de la CAN como un mandato multilateral con el nombre de Zona de Integración Fronteriza (ZIF). En este tema, en el cual la literatura de ambos países ha concentrado esfuerzos y reflexiones diversas, encontramos un énfasis importante y novedoso sobre el papel conjunto que desempeñaron las corporaciones regionales en el diagnóstico de una microrregión fronteriza. Desde 1989, poco tiempo después de la creación de las Comisiones de Asuntos Fronterizos, la Corporación Venezolana para la Región Suroeste (Corposuroeste) inició un trabajo de diagnóstico regional procurando la definición de una microrregión fronteriza. Poco tiempo después, Corposuroeste, junto a su homóloga nortesantandereana Corponor, conformarían un equipo de trabajo técnico binacional, cuyo objetivo fue el de trabajar en el proyecto ZIF conjuntamente con las Conaf.

En abril de 1990, el coordinador del equipo venezolano expuso ante un escenario público, en Caracas, el estado del trabajo realizado por un equipo binacional, conformado por un equipo profesional de nativos y residentes de la frontera. En el estudio, se diagnosticaron flujos comerciales, infraestructuras productivas y de transporte, sistemas jerárquicos de ciudades, equilibrios entre zonas metropolitanas y legislación vigente asociada a un enfoque analítico de regiones nodales, buscando, en último término, establecer un régimen aduanero especial. Este diagnóstico se construyó a partir de una serie de foros, encuentros y debates, que fueron acompañados de los avances que tuvieron las corporaciones para el desarrollo, los aportes teóricos procedentes del Centro de Estudios del Desarrollo de la UCV-Cendes y las conclusiones de una serie de consultas realizadas por consultores contratados. Los resultados de las consultorías proponían

una estructura ejecutiva y técnica binacional que tuviera funciones de ejecución, planificación y coordinación conjunta y compartida (Otálvora, 2003).

El trabajo de Otálvora (2003), al igual que el de Bustamante y Rodríguez (2007), más allá de las diferencias de enfoque y alcance en sus investigaciones, son destacables por su interés y sensibilidad en detectar detalles importantes atribuibles a la gestión, identidad y coordinación local en la que se vieron involucrados los actores fronterizos en la búsqueda por establecer diagnósticos óptimos; así como por las múltiples dificultades presentadas, evidenciadas en la falta de consensos entre actores locales, “el chovinismo” de sus medios de comunicación, la incompatibilidad de intereses y la falta de una visión de largo plazo por parte de los actores de frontera. En este contexto, los actores locales asumieron una multiplicidad de roles –locales, nacionales, supranacionales, consensuados o conflictivos– que incidieron en la dificultad de alcanzar acuerdos regionales sobre la frontera (Otálvora, 2003, p. 108)

Finalmente, una de las características centrales de la mayoría de las investigaciones políticas sobre la frontera colombovenezolana ha estado en la discusión sobre los avances conceptuales y analíticos sobre lo fronterizo, que pasó de ser entendido como un límite territorial a ser analizado en términos de: vecindad, región, espacio abierto, relación binacional, fronterización, redescubrimiento geográfico y aglomeración económica. Esta misma literatura, como lo hemos señalado, ha estudiado a profundidad el tema de los avances y retrocesos institucionales en las comisiones binacionales, además del balance institucional sobre la definición e implementación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), las cuales son definidas como ámbitos territoriales adyacentes para adoptar políticas y ejecutar planes y programas para impulsar el desarrollo y la integración fronteriza (García y Urdaneta, 1999; Bustamante y Rodríguez, 2007; Ramírez, 2006; Vieira, 2008).

### Estudios fronterizos en el Mercosur

Por su parte, en el tema de la gobernanza transfronteriza en el Mercosur, encontramos un sugerente trabajo sobre las instituciones públicas regionales, estatales y locales que han alcanzado algún nivel de operatividad institucional, principalmente en el caso brasilero (Pereira da Silva, 2012). El autor realiza un balance descriptivo sobre las diferentes instituciones creadas en la última década, con la intención de ampliar el desarrollo de la ciudadanía en el Mercosur, en sus países miembros y en las unidades subnacionales y locales que lo integran.

En una primera dimensión, a nivel Mercosur, se resalta entre las iniciativas y protoinstituciones que surgieron a mediados de 2000, la creación del Parlamento del Mercosur, procurando la integración democrática y participativa de diversos actores regionales y nacionales, estando entre sus principales logros la realización de las Cumbres Sociales de Mercosur. Esta etapa es analizada como una segunda generación de

políticas participativas en el Mercosur. Esta segunda generación coincide y emerge con la llegada al poder de Néstor Kirchner y Lula da Silva, quienes declararon a través del llamado “Consenso de Buenos Aires” el impulso decidido a la integración regional y a la participación activa de la sociedad civil.

En una segunda dimensión, a nivel del Estado brasileiro, se encuentra el Consejo Brasileiro del Mercosur Social y Participativo, el cual actúa como parte integrante de la iniciativa brasileira denominada Programa Mercosur Social y Participativo. Esta entidad inició sus actividades en 2008, siendo coordinado por la Secretaria General de la Presidencia de la Republica y por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y reúne sectores invitados de la sociedad civil y miembros de los órganos del gobierno federal relacionados con temas del bloque. Además, encontramos la Comisión Permanente para el Desarrollo y la Integración del Área de Frontera (CDIF). Esta Comisión se originó a partir de los cambios en la forma de abordar el tema de las fronteras. En un primer momento, la región de frontera brasileira fue establecida con el nombre de Área de Frontera en 1974. La creación de ese territorio fue hecha sobre la óptica de la seguridad nacional (Souza, 2009 citado en Pereira da Silva, 2012). En este sentido, se buscaba cambiar esta concepción y políticas dedicadas básicamente a la seguridad nacional, por una visión multifacética e integrada del tema, que tuviera como núcleos integradores las nociones ampliadas de integración regional y el desarrollo.

Finalmente, en una tercera dimensión, se señalan las iniciativas locales transfronterizas, en especial las situadas en la triple frontera formada por Foz de Iguazú, Puerto Iguazú y Ciudad del Este. La frontera es descrita como una aglomeración urbana, que al mismo tiempo que presenta una integración urbana, presenta una complementariedad de funciones (Lima, 2007 citado en Pereira da Silva, 2012), constituyendo diversas actividades económicas en el límite entre lo legal y lo ilegal. Entre las actividades e instituciones que vienen siendo constituidas en los procesos de integración y desarrollo local, se resaltan el Parlamento Trinacional Intermunicipal, fundado en 2007 y constituido por municipalidades de la triple frontera, el cual pretendía integrar los parlamentos de los municipios fronterizos. Sin embargo, la experiencia tuvo vida corta, desarrollando actividades regulares por cerca de un año, para luego caer en el olvido, aparentemente por problemas internos de representación institucional. Por otra parte, se vienen adelantando otras tentativas de articulación de representantes locales, como el frente Parlamentario Internacional de los Municipios de Frontera y el reciente Encuentro de las Ciudades de las Regiones Fronterizas. En definitiva, el estudio considera, de manera general, que si bien el mayor número de experimentos locales ha sido efímero, simultáneamente demuestra la existencia de una demanda efectiva por la integración local/supranacional (Pereira da Silva, 2012).

En suma, la relevancia de este trabajo está en la amplitud con que abarca el tema de la naciente institucionalidad que el Mercosur viene buscando a pesar de las dificultades,

hacia una mayor democratización e integración multidimensional. Este aspecto es importante dentro de la revisión y el análisis propuesto, ya que permite identificar y resaltar la importancia de la interconexión de niveles en el plano regional, nacional y local, a través de las iniciativas de desarrollo fronterizo e integración regional, así como el importante papel que el Estado brasilero y sus diferentes iniciativas vienen desempeñando en la zona de frontera. Además de la existencia de una institucionalidad local sólida que, articulada en diferentes niveles de gobierno, viene implementado una serie de medidas dirigidas de manera explícita a promover el tema del desarrollo territorial y fronterizo. Finalmente, la relevancia que los gremios e intereses privados de la zona fronteriza han tenido en la estructuración y el desarrollo de muchos de los proyectos del área, así como la relativa intensidad que muchas de las iniciativas han venido teniendo entre 2006 y 2012.

En general, ante la ausencia de más trabajos en áreas de frontera, se abordan los estudios más generales dentro del Mercosur. Algunas investigaciones han abordado de manera general el problema del desarrollo territorial y la descentralización, como una propiedad emergente de un sistema (espacial, social, económico, tecnológico, cultural) de alta complejidad, bajo una perspectiva sistémica fundada en las conexiones, la conectividad, la recursividad y la energía, entre otras (Boisier, 2004). Por otra parte, otras investigaciones económicas han abordado los fenómenos de arrastre e inversiones económicas cruzadas en el mercado común a partir de las características económicas de sus territorios y los elementos de gerencia urbana de los microterritorios denominados como la Red de Mercociudades (Daher, 2000). También, encontramos trabajos centrados en el análisis económico de regiones productivas bajo marcos de producción flexible, sometidas a un lógica de competencia interempresarial global dependiente en el sistema de ciudades del Mercosur (Tomadoni, 2004)

El énfasis de esta literatura se centra en el aspecto gerencial y operativo de los gobiernos locales de la Red de las Mercociudades, articulados con unidades administrativas, empresarios y miembros de la sociedad civil. Estas redes se analizan por fuera de las estructuras administrativas nacionales o subregionales, para estudiar de manera general las formas de codecisión, las unidades técnicas operativas, los mecanismos de comunicación en red, la gestión empresarial, la planificación, el desarrollo de proyectos regionales comunes y las alianzas sinérgicas principalmente (Lucuix, 2007; Mendioca, 2007; Marx, 2007). En el caso brasilero, algunos estudios abordan el problema de la gobernanza a través de las capacidades locales de aprendizaje como generadoras de atmósferas de transformación y progreso, con el apoyo de los gobiernos federales y estatales, el sistema académico universitario y las empresas promotoras de los sistemas institucionales y regionales de innovación (Cassiolato y Lastres, 1999; Campolina, 2003).

Otro grupo de trabajos realizados bajo la línea del análisis del llamado “nuevo regionalismo” estudian las dinámicas de innovación y gobernanza local de empresas locales.

En medio de un escenario globalizado, se analizan las dinámicas de aglomeración de empresas que recurren con mayor frecuencia a alianzas productivas, *joint ventures* y redes asociativas que atraviesan las fronteras de empresas y países. Estas transformaciones coinciden con el reconocimiento de los beneficios de las sinergias colectivas, generadas por aglomeraciones productivas locales. El estudio se centra en las estrategias de innovación de empresas metalúrgicas y del sector azucarero en el municipio de Picaricaba en el estado de San Pablo, Brasil. La investigación se realiza a través de una experiencia exploratoria con directivos comerciales de 25 empresas del sector, principalmente medianas y pequeñas. Se señalan las dificultades que las empresas tienen a nivel tributario, en el acceso a tecnologías, crédito y mercados, así como la significativa influencia que los órganos gubernamentales han tenido sobre las aglomeraciones, bien como asociaciones comerciales o entidades asociativas del sector privado, haciendo parte del escenario a través de sus apoyos. El estudio establece los beneficios percibidos correspondientes a la gobernanza, entre los cuales están: la generación de oportunidades de negocio, mejoramiento de la estructura tarifaria, creación de nuevos puestos de trabajo, más acceso a innovaciones tecnológicas y líneas de crédito (Saraiva *et al.*, 2008).

Finalmente, para ambas subregiones, se encuentra una ausencia de estudios de caso y trabajos de alcance regional que aborden el problema de la gobernanza en términos comparativos, a partir del papel desempeñado por las redes de coordinación entre actores públicos y privados y sus estrategias de autoorganización en sus áreas de influencia. Como ya se señaló, en el caso andino, el problema no es abordado explícitamente y, en el caso del Mercosur, el aporte estaría en el análisis multinivel de la institucionalidad regional y los aportes institucionales obtenidos en algunas de las fronteras más dinámicas. Por otra parte, si bien los análisis de las diferentes estrategias de *management* urbano de las unidades que integran la Red de las Mercociudades contribuyen a la comprensión de estrategias administrativas de redes metropolitanas eficientemente articuladas en la subregión, no aportan mayores elementos para el análisis del problema. Es así como se puede concluir que en la región suramericana no hay estudios comparativos puntuales sobre redes de gobernanza transfronterizas, bajo una dimensión territorial que privilegie el papel de los actores público-privados en la gestión de iniciativas en red junto al sector público y la sociedad civil.

Este vacío se debe, en primer lugar, a la escala geográfica de análisis, pues, en la región, la subregión andina se ha pensado internamente e independiente del Mercosur y no se han establecido puentes e intereses de análisis e investigativos amplios que permitan abarcar ambas subregiones. En segundo lugar, si bien en el caso del Mercosur encontramos un grupo de trabajos que comparten el enfoque y el interés regional por analizar dinámicas territoriales de gobernanza y desarrollo local. En general, no hay un estudio comparado, con el foco geográfico propuesto, que gire en torno de los entramados público-privados de las zonas de frontera como motores de desarrollo e

integración territorial. Esta segunda ausencia, podría explicarse también por la falta de interés regional en los problemas fronterizos y en la cuestión eminentemente local de la integración territorial jalonada por actores públicos y privados locales, por fuera de los grandes marcos de integración subregional en cabeza de una CAN desgastada y en crisis y un incierto Mercosur.

### Estudios sobre gobernanza y desarrollo regional en América Latina y Colombia en un nuevo orden global

La sincronización y adaptación de América Latina a un tiempo y espacialidades globales se presentó una vez decae en la región el ímpetu desarrollista para ajustarse a los modelos internacionalmente imperantes que exhortaban por un esquema favorable al desarrollo externo, las exportaciones y la imbricación con los circuitos globales (Fazio, 2002). Fue así como se estableció en la región un nuevo patrón de acumulación y desarrollo, el cual se caracterizó por la implementación de reformas de ajuste que fueron definidas en tres etapas: la primera, de ajuste y estabilización; la segunda, focalizada en profundas transformaciones estructurales; la tercera, de consolidación de las reformas y de recuperación de los niveles de inversión, la cual se centró en la profundización de los procesos de privatización, liberalización, desregulación y en una mayor apertura del mercado de capitales (Fazio, 2002). En este contexto de profundas transformaciones económicas y políticas que impactaron los modelos de gobierno y el papel del Estado y las políticas frente a la sociedad, se han realizado importantes estudios y análisis sobre el papel de la gobernanza en América Latina de cara al siglo XXI.

El tema de la gobernanza, el cual aparece inscrito en una novedosa reflexión sobre la administración pública, debe pensarse en América Latina en medio de nuevas tendencias renovadoras del pensamiento de la disciplina de la administración pública, enmarcadas en la redefinición del papel que el Estado y el gobierno deben de cumplir en el siglo XXI en provecho de sus comunidades, bajo las inéditas condiciones de globalización económica, revolución tecnológica de la información, nueva economía, regionalización, resurgimiento de identidades locales, agudización de las desigualdades, aceleración de las migraciones transnacionales y aumento de los riesgos ambientales (Aguilar, 2009).

No obstante, la cuestión de la dirección social no surgió en los problemas de los países latinoamericanos, razón por la cual la discusión sobre la gobernanza parece ser una problemática importada. En este sentido, en medio de un entramado de creencias arraigadas social y culturalmente, y una serie de condiciones estructurales en América Latina, el tema no fue planteado interna y espontáneamente, ni se ha podido desarrollar a cabalidad sumado a las incapacidades y restricciones directivas de los gobiernos en la región. Para el caso latinoamericano, la razón de fondo del problema parece estar, según las reflexiones realizadas en la región, en la no identificación y limitada

consolidación de los sectores medulares de una economía productiva y competitiva, ni los de una sociedad civil mutualista y solidaria, razón por la cual, por fuera del agente gobierno, no parecen existir poderes sociales con capacidad de solución de problemas y de autorregulación (Aguilar, 2009, p. 106).

En este sentido, el aporte del enfoque de la gobernanza es importante en las sociedades latinoamericanas, puesto que restablece la capacidad de los actores sociales, en tanto que lleva a restablecer y redescubrir la valía y capacidad de los actores sociales latinoamericanos contemporáneos con capacidad relativa de autogobierno y autorreproducción como familias, ONG, empresas, organizaciones sociales y comunidades locales, cuyos aportes contribuyen significativamente a la coordinación intrasocietal y cuyas capacidades subutilizadas son superiores en ciertos campos de interés público a las que posee el gobierno (Aguilar, 2009). Este enfoque es sumamente útil y reconoce la potencialidad analítica y empírica de investigar actores no estatales y sus estrategias de coordinación en alianza con el Estado, bajo un enfoque horizontal.

En América Latina, el debate y el balance sobre el desarrollo regional, el cual ha estado muy ligado con los enfoques sobre sistemas de coordinación público-privada en escala local, es desigual y problemático. A partir del balance realizado por Boisier sobre iniciativas implementadas en la región durante las últimas décadas, se señalaba que los modelos de desarrollo regional o territorial se han construido sobre la base de tres procesos: 1) regionalización de los países; 2) descentralización de los sistemas decisoriales públicos y privados en ámbitos territoriales; 3) desarrollo mismo de las regiones, supuestamente descentralizado. Del primero de estos procesos, se puede hablar como de un fracaso casi total; del segundo, se puede decir que aún no logra configurarse y que la cultura centralista todavía domina la vida en América Latina y, del tercero, cabe anotar su rareza y escasez (Boisier, 1998).

Si se rastrea el mapa de América Latina para identificar los casos de desarrollo regional “exitosos”, probablemente la mayoría de los observadores estarían de acuerdo en anotar casos como los de Guadalajara en México, San Pedro Sula en Honduras, Carabobo en Venezuela, Medellín en Colombia, Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, Concepción en Chile, Córdoba y Neuquén en Argentina, Curitiba (Paraná) y Santa Catarina en Brasil. Si bien, como lo señala Boisier, la selección es arbitraria y discutible, y sugerente de un análisis de mayor profundidad, se pueden realizar dos observaciones generales. La más importante, tiene que ver con el grado de endogeneidad observable en estos casos. La otra es que, en todos estos casos, el Estado y el mercado, o el sector público y el sector privado, han trabajado más en cooperación que en oposición, con muchos matices, fuerte componente estatal en Argentina y Chile, fuerte componente privado en Colombia (Boisier, 1998).

La revisión y reflexión realizada por Boisier, para entonces, facilitaba el reconocimiento de un panorama general sobre el debate y un posible balance sobre las iniciativas

referentes al tema del desarrollo regional en América Latina, que, si bien se ha caracterizado por sus desiguales y ambiguos resultados, es de resaltar su carácter endógeno y la importancia otorgada a los sistemas de cooperación y coordinación de agentes público-privados como componentes especiales en sus diferentes procesos, así como los diferentes equilibrios entre lo público y lo privado a lo largo de la región.

En el caso colombiano, destacamos un estudio de caso que sobre el tema del desarrollo económico local promocionó la Cepal a través del proyecto Cepal/GTZ de Desarrollo Económico Local y Descentralización entre 1996 y 2002. El objetivo del estudio es mostrar el proceso de conformación de alianzas estratégicas entre el sector público (representado en este caso por la gobernación de Santander y la Alcaldía de Bucaramanga), el sector privado y la academia en el municipio de Bucaramanga y los resultados alcanzados por dichas alianzas en torno al tema de la competitividad y el desarrollo local. El caso muestra cómo el gobierno regional puede convertirse en una pieza clave en el tema económico a partir de su papel de regulador y planificador del desarrollo y cómo éste puede utilizar instrumentos y mecanismos concretos para impulsar iniciativas y proyectos rentables y sostenibles. La integración de alianzas estratégicas para la competitividad se consolida en la región en el marco de la política de apertura económica de Colombia y de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. El proceso de integración entre sector público, privado y academia ha buscado permanentemente coordinar la agenda de investigación de acuerdo con las necesidades reales de la estructura productiva de la ciudad, desarrollar innovaciones tecnológicas, contribuir al desarrollo de sectores de gran potencial y a la consolidación de nuevas empresas de base tecnológica (Vargas y Prieto, 2000).

En relación a este caso, es importante desatacar la planeación del proceso en diferentes etapas en un ciclo de largo plazo. En una primera etapa, durante la década del noventa, fue importante la participación de instituciones como la Universidad Industrial de Santander (UIS), el Instituto Colombiano de Petróleo (ICP), la Cámara de Comercio y algunos empresarios. En una segunda etapa, participaron de manera directa la Alcaldía y la Gobernación en torno al tema de competitividad y en relación al proyecto para la Incubadora de empresas. La tercera etapa, se caracterizó por la concepción y concreción del proyecto *Bucaramanga: Tecnópolis de los Andes*, que ha buscado integrar todas las acciones y recursos del sector público, el privado y la academia con el propósito de hacer de la ciudad un polo de investigación, innovación y desarrollo tecnológico.

La vinculación entre el sector público y privado en Bucaramanga, así como los mecanismos y programas surgidos a partir de estas alianzas, se facilitaron gracias a la convergencia de varios factores que despertaron el interés de distintos actores. En este contexto, se resaltan los siguientes factores: el proceso de descentralización, apertura y globalización, fomento a la asociación para la ciencia y la tecnología, incentivos fiscales,

ventajas comparativas y Estudio Monitor –un estudio sobre los modelos mentales del empresariado y la historia económica de la región realizado por la Cámara de Comercio—. Los factores mencionados permitieron que diferentes actores buscaran una mayor integración y coordinaran sus esfuerzos. El papel del sector público ha sido muy importante en este proceso de construcción de alianzas y acuerdos, liderando a través de la secretaria de Planeación la vinculación de agentes del sector privado, la Cámara de Comercio, universidades y entidades públicas. En este sentido, se organizaron foros y comisiones de discusión, articularon programas y se contribuyó a impulsar proyectos de investigación y desarrollo tecnológico como los diseñados por la UIS y el sector privado. Un rasgo central de este proceso de alianzas ha sido la decidida participación de la academia a través de la generación de conocimiento de sus distintos centros de investigación y en diversas áreas, buscando mayor integración entre la universidad y el sector privado. En definitiva, se busca convertir a Bucaramanga en un centro líder en este campo en el nivel regional y nacional. El parque tecnológico, el parque de ciencia y tecnología y La Corporación Metropolitana de Planeación y Desarrollo de Bucaramanga son resultado de ese esfuerzo integrador entre academia y los sectores público y privado (Vargas y Prieto, 2000).

En suma, esta sugerente investigación establece una serie de importantes consideraciones. En primer lugar, valdría la pena señalar la importancia adquirida por el sector privado junto a las instituciones educativas en una primera etapa del proyecto. En segundo, el papel desempeñado por una serie de factores económicos, institucionales y de percepción colectiva de tipo local, como condicionadores del dinamismo de los agentes locales. Igualmente, la definición de un subsistema como articulador de iniciativas y coordinador de proyectos que, en este caso, fue el de las instituciones de investigación científica, como plataforma de iniciativas y coordinación. Finalmente, la relevancia del sector público local en las etapas definitivas como coordinador y jalonador de iniciativas materializadas en visiones estratégicas, mecanismos de gestión urbana y proyectos regionales de largo plazo.

A su vez, otro trabajo en el departamento de Antioquia (Colombia) permite reconocer, desde una perspectiva teórica centrada en las relaciones intergubernamentales de Wright (1997) y la gobernanza multinivel de Peters y Pierre (2002), los procesos de adaptación que se presentaron entre 1994 y 2009 por parte de los actores públicos locales a través de un entramado de relaciones intergubernamentales en la región, en respuesta a los cambios institucionales originados en 1986 en el país. Los aportes de esta investigación están en la importancia analítica y empírica que adquiere el problema del arreglo institucional en el análisis de la implementación de programas regionales de gobernanza multinivel y sus implicaciones en el desarrollo local. Así mismo, la importancia que nuevamente el sector privado parece tener en las primeras etapas del proceso regional, así como su vocación de liderazgo en el cambio de paradigmas y

modelos de representación del desarrollo local. Igualmente, el preponderante papel de los gobiernos locales, departamentales y municipales y sus articulaciones efectivas como mecanismos indispensables de éxito en las estrategias de desarrollo local. Por último, la concurrencia de esfuerzos y preocupaciones por el ordenamiento, consolidación, gestión y ampliación de territorios extendidos (Zapata, 2010).

Durante el periodo 1986-1994, las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno sufrieron grandes transformaciones debido a los cambios institucionales producto de la reforma descentralizadora que estableció la diferenciación de los niveles gubernamentales en cuanto sus funciones, responsabilidades y competencias. Durante este proceso, la elección popular de alcaldes en 1986, la formulación de una nueva constitución en 1991 y la elección popular de gobernadores en el mismo año fueron los hitos más sobresalientes del reajuste en el sistema político (Zapata, 2010)

El estudio demuestra los diferentes arreglos y cambios institucionales que el departamento experimentó ante las condiciones existentes, implementando estrategias de coordinación exitosas. Se destacan las nuevas responsabilidades que el Departamento Administrativo de Planeación (DAP) de la Gobernación de Antioquia debió asumir para elaborar, asesorar y asistir técnicamente a los funcionarios municipales en la elaboración de sus planes de desarrollo. Por otra parte, desde los planes de desarrollo departamentales, entre 1995 y 2001, se propusieron acciones para modernizar la estructura administrativa e institucional y, de esta manera, cumplir con los requerimientos de eficacia y eficiencia que se establecían desde el nivel nacional e internacional. Con este objetivo, los gobiernos estimularon la participación del sector privado en la gestión pública y la concurrencia de esfuerzos intergubernamentales, con muy buenos resultados en el sector de infraestructuras y un notable trabajo en red entre los actores del sector de ciencia y tecnología, aunque fue difícil de coordinar práctica y normativamente. Una de las alianzas público-privadas más importantes que se establecieron en este periodo fue la que dio origen al Plan Estratégico de Antioquia (Planea). Esta alianza aparece en el escenario departamental como una nueva idea formulada desde el sector privado y acogida por el gobierno antioqueño como un instrumento para superar las limitaciones funcionales y políticas generadas por los cambios de gobierno, produciendo una visión de largo plazo y la convergencia de todas las fuerzas vivas del departamento.

### Estudios y aportes analíticos sobre gobernanza y desarrollo regional en Europa

Definitivamente, una aproximación y revisión integral a la discusión sobre gobernanza y desarrollo regional debe terminar con algunos de los trabajos realizados en la Unión Europea, región que ha estado envuelta en un proceso sistemático e institucionalizado

de integración y desarrollo territorial en los últimos años. Los aportes que se derivan del caso europeo permiten identificar no solo estudios de caso regionales y locales muy relevantes, sino también familiarizarse con las líneas teóricas, analíticas y metodológicas predominantes e imperantes en los estudios sobre el tema hasta el momento. En el contexto de la Unión Europea, encontramos una serie de referencias tanto empíricas como teóricas de suma trascendencia para esta revisión y análisis. En efecto, el tema de los sistemas y redes de gobernanza tienen su origen en la reflexión analítica sobre los sistemas cooperativos europeos influenciados, en parte, por el pensamiento de Niklas Luhmann. Los trabajos de investigación en la región europea han operativizado muchos de los debates y reflexiones teóricas sobre gobernanza y redes empresariales, en grandes apuestas investigativas, como la perteneciente al V Programa Marco de Investigación de la Unión Europea: *Aspatial Peripherality, Innovation and the Rural Economy* (Aspire). Este proyecto fue coordinado por los grupos de investigación de seis países de la Unión Europea (Gran Bretaña, Irlanda, Alemania, Finlandia, Grecia y España) trabajando con una metodología común. La finalidad del proyecto era analizar los nuevos componentes que influyen en la generación y localización de actividad económica y desarrollo (los nuevos factores de desarrollo territorial o NFDT), con el fin de contribuir a comprender mejor su función y relevancia en la reducción o consolidación de la desventaja que muestran los territorios periféricos frente a los centros económicos (Noguera y Esparcia, 2008).

La investigación se diseñó a partir de un debate teórico y metodológico sobre perifericidad espacial y no espacial. Tradicionalmente, el análisis de la desventaja espacial debida a la perifericidad se explica, principalmente, por los elevados costes de transporte o escasas economías de aglomeración; elevados costes de provisión de servicios; escasa capacidad de influencia sobre las decisiones políticas que afectan al territorio; bajas tasas de innovación y bajos niveles de I+D, así como por la existencia de poblamientos dispersos, dependencia de actividades económicas primarias y deficientes infraestructuras a escala local y regional. La importancia de la perifericidad espacial en el desarrollo económico territorial suele asociarse con la accesibilidad o inaccesibilidad relativa a la actividad económica, entendiendo accesibilidad como el principal componente del sistema de transporte, que determina la ventaja local de un territorio en relación con los otros. No obstante, el análisis empírico de la relación entre la infraestructura de transporte y el grado de desarrollo económico ha tenido resultados contrapuestos. La relación entre infraestructuras de transporte y desarrollo territorial es compleja. La existencia de regiones dinámicas, que “ganan” en las áreas centrales de Europa, parece confirmar el argumento teórico de “la distancia importa”. Sin embargo, también existen regiones centrales que padecen importantes problemas de desarrollo, como declive industrial y elevado desempleo. En el otro extremo, también

se encuentran algunas regiones periféricas prósperas, principalmente en los países escandinavos (Noguera y Esparcia, 2008, p. 38).

En el marco del proyecto *Aspire*<sup>1</sup>, se logran establecer la presencia de otros factores blandos “no espaciales” que tendrían una función relevante en la configuración del desarrollo económico regional. Algunos de estos factores no espaciales pueden proporcionar una alternativa viable a las ventajas derivadas de la aglomeración, que han sido, hasta ahora, el principal atractivo de las áreas centrales. El concepto de perifericidad no espacial (PNe) se entiende mejor si se desagrega en sus componentes. Cada uno de estos componentes, por sí mismo, es objeto de estudio en la literatura académica, pero se incluyen aquí desde una aproximación holística dirigida a apuntar las relaciones entre ellos. En el contexto de este proyecto de investigación, los componentes de la PNe son: las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la innovación y redes empresariales, el capital social, la gobernanza y la integración con redes globales a través de la actividad turística (Noguera y Esparcia, 2008, p. 50).

La importancia de este ambicioso estudio reside, en primer lugar, en la atención prestada a determinar cuantitativamente y profundizar cualitativamente, desde enfoques teóricos relacionados con los “distritos industriales”, “medios innovadores” o “sistemas de innovación”, la existencia de una serie de factores “blandos” en el desarrollo de regiones periféricas. Por otra parte, la identificación de la gobernanza, las redes empresariales y el capital social, como factores interrelacionados analíticamente, con un alto potencial explicativo en el desarrollo local es de suma importancia en la concepción y desarrollo del proyecto.

Por otra parte, encontramos en la región europea algunos trabajos que han investigado, principalmente para el caso español, las insuficiencias del que ha sido denominado como el “modelo de desarrollo del ladrillo”<sup>2</sup>, el cual demuestra hoy

---

<sup>1</sup> En el desarrollo metodológico del proyecto *Aspire*, se calculan para los países miembros de la Unión Europea, por una parte, el indicador de referencia de la perifericidad espacial (IRPE) y, por otra, indicadores nacionales de perifericidad espacial (INPE). Los valores obtenidos cuantitativamente se han agrupado en cinco clases: regiones centrales, intermedias y tres clases periféricas. El estudio demuestra un bajo grado de correlación obtenido entre el IRPE y PIB por trabajador, indicando que la accesibilidad es tan solo uno de los varios factores que determinan el dinamismo y el grado de desarrollo económico de un territorio.

<sup>2</sup> Según la investigación de Hildebrand (2007), en España, no existe en el ámbito de la ordenación del territorio una relación efectiva entre las escalas local y regional. Las disfunciones de esta relación son, en parte, el resultado de la debilidad de la política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas que, hasta la fecha, no han tenido la suficiente voluntad o capacidad de aprobar los planes de ordenación regionales y subregionales. Por otro lado, se debe a las deficiencias del actual planeamiento urbanístico de los municipios. Por regla general, ellos rechazan este tipo de planes como frenos para el desarrollo urbanístico y económico y prefieren, en coherencia con el actual modelo de desarrollo imperante, la “economía de ladrillos”: impulsar una política urbanística

sus dramáticos efectos en el declive económico del país, así como las limitaciones del país ibérico en la implementación de un sistema de relaciones fluidas entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio (Hildenbrand, 2007). Este trabajo, a través de un estudio de *benchmarking*, resalta las limitaciones e inoperancias de los planes de ordenación territorial y planes urbanísticos de España frente a iniciativas como el Plan Territorial de Coordinación Provincial de la Provincia de Bologna (Italia), los Esquemas de Coherencia Territorial de los franceses o la implementación de las exitosas regiones metropolitanas alemanas en coordinación con los *Lands*. En consecuencia, se señala para el contexto europeo, la importancia que vienen cobrando los planes de ordenación del territorio, el planeamiento urbano sostenible, la cooperación intermunicipal, las redes de cooperación entre ciudades y las mancomunidades de planificación territorial. La importancia de este estudio reside en que integra, en su análisis territorial, la variable gobernanza, la cual es asumida como el nuevo paradigma para el desarrollo sostenible del territorio. Entre sus requisitos institucionales, se señalan: la cultura política participativa; la fortaleza del capital social; la aplicación de instrumentos políticos innovadores y la coordinación, cooperación y concertación intergubernamental (Hildenbrand, 2007).

Finalmente, Hildenbrand (2007) subraya la importancia de impulsar la creación de redes de cooperación entre ciudades. Este tipo de redes no son una fórmula de cooperación regulada por el derecho público sino que se trata de un instrumento informal pactado y de carácter voluntario, que descansa sobre relaciones de confianza mutua. Frente a otras formas de cooperación intermunicipal, el carácter informal en este tipo de redes les da una mayor flexibilidad (por ejemplo, en cuanto al número de socios, la permanencia o salida de la red, la coexistencia de la cooperación y la competencia entre los socios, entre otros). La finalidad de estas redes es generar espacios geoeconómicos más amplios que posibiliten la generación y el aprovechamiento de las economías de escala, las complementariedades y los efectos sinérgicos entre los municipios cooperantes, contribuyendo así a racionalizar y optimizar los diferentes recursos utilizados. La otra razón de la necesidad de la cooperación intermunicipal se deriva del proceso de suburbanización de la ciudad, la cual ocupa cada vez espacios más extensos. Estos problemas superan los límites físicos (en términos municipales) y los conflictos entre

---

con ambiciosos proyectos de expansión inmobiliaria y turística que, desde todas las perspectivas –ambiental, social y económica– chocan con los requerimientos del desarrollo sostenible. Esta expansión, en el litoral, en el entorno de las grandes ciudades (la ciudad dispersa) y cada vez más también en las zonas rurales del interior, tiene en cuanto al consumo del suelo una dimensión y dinámica extraordinarias que supera con creces los valores de otros países europeos, colocándose España actualmente en un preocupante camino hacia la insostenibilidad.

municipios y requieren un tratamiento unitario mediante la coordinación, cooperación y planificación conjunta a una escala local intermedia (Hildenbrand, 2007, pp. 171-173).

En suma, como ya fue señalado, la importancia de esta investigación y reflexión reside en su reconocimiento acerca de la relevancia analítica de la gobernanza para pensar y gestionar el desarrollo local. Por otra parte, la reflexión sobre las redes intermunicipales, los instrumentos informales basados en la confianza mutua y los desarrollos territoriales regionales, pueden ser claramente leídos en clave fronteriza. En este sentido, la lectura es claramente trasladable a un contexto fronterizo, donde como se ha visto en la revisión de la literatura, muchas de las dificultades de consolidación de mecanismos de integración en áreas suburbanas caracterizadas por su continuidad urbana e integración funcional han sido de naturaleza política y han desembocado en fricciones entre élites locales.

Igualmente, en el mismo caso ibérico, encontramos un sugerente estudio sobre la industria textil gallega y la importancia de los agentes locales en el proceso de desarrollo territorial. Este tipo de estudios sobre procesos socioinstitucionales de innovación, toman distancia de los modelos explicativos de innovación empresarial, centrando su atención en los procesos de gobernabilidad, bienestar y ordenación del territorio. Bajo este tipo de enfoques, centrados en la identificación de los agentes intervinientes en el proceso de innovación, los procesos de innovación económico-empresarial se relacionan con los procesos de innovación socioinstitucional. Se detectan las implicaciones que han tenido estos procesos en el desarrollo de los territorios, más allá de su crecimiento económico, incluyendo aspectos sociales, ambientales y territoriales (Salom y Albertos, 2009).

Una de las ventajas diferenciales en este tipo de modelos es el territorio, el cual deja de asumirse como un simple suministrador de *inputs* materiales e inmateriales para el proceso productivo. Por el contrario, el territorio se convierte en un elemento crucial, en el que intervienen e interaccionan diferentes agentes relacionados con el proceso productivo. En este tipo de modelos, el libre juego de múltiples agentes se convierte en un factor clave en la dinamización de proyectos de desarrollo, a veces de manera individual y otras tejiendo un complejo y rico entramado de flujos, relaciones e intercambios de información, conocimiento e innovación (Alonso, Pazos y Miramontes, 2009).

En el estudio sobre la industria textil gallega, se identifican cuatro tipos de agentes que intervienen en la configuración de los sistemas productivos locales: instituciones públicas infraestatales, estados e instituciones supraestatales, organizaciones económicas y sociedad civil. El estudio compara las dinámicas de desarrollo territorial de Ores y Lalin en el territorio gallego de España, caracterizadas por una actividad fabril de tipo textil que ha conseguido alcanzar un importante desarrollo local (Alonso, Pazos y Miramontes, 2009).

En suma, los aportes de esta investigación alcanzan importantes planteamientos teóricos y permiten precisar conceptualmente el funcionamiento de las redes de gobernanza y su relación con el desarrollo local. Esta investigación está concebida sobre muchas de las reflexiones teóricas que se abordarán posteriormente sobre la gobernanza, el desarrollo territorial integrado y el análisis regional. El estudio demuestra la importancia que tienen las organizaciones económicas fuertes y las redes empresariales como factores de desarrollo local. Su ausencia no se compensa con el activismo de las alcaldías o por autoridades públicas fuertes, las cuales son percibidas, al contrario, como un problema de desarrollo local. Igualmente, el estudio revela la importancia de la coordinación multinivel entre la escala local y comarcal, donde el determinante del éxito de la coordinación se encuentra en el dinamismo y desarrollo de la interacción entre agentes locales. Además, es también importante resaltar la relevancia que parecen adquirir las entidades locales en la capacitación de personal y la implementación de servicios sociales y culturales. Así como la compleja relación entre un clima de sociabilidades fuertes, apoyado en relaciones informales extendidas, junto a la inminente necesidad de formalización de proyectos y programas regionales, la cual no siempre coincide y no siempre parece ser absolutamente necesaria.

En conclusión, si bien no encontramos en principio en la literatura regional trabajos específicos que aborden el problema de investigación en la amplitud de su objetivo de análisis comparado y con el énfasis propuesto en el sector privado, sí encontramos que otra literatura al estudiar casos nacionales o internacionales viene recogiendo muchos de los supuestos teóricos del trabajo, intereses investigativos y propuestas de análisis y metodologías que permiten definir el campo de investigación. Es así como el tema y los problemas propuestos logran enmarcarse en una serie amplia de trabajos que abordan el problema de la gobernanza como factor de desarrollo territorial; el énfasis en las alianzas público-privadas como soporte institucional de políticas y estrategias locales de desarrollo; la preeminencia de las redes empresariales y de las iniciativas privadas como un primer jalonador de proyectos de desarrollo local; la relevancia del activismo del sector público local como coordinador y definidor de políticas de largo plazo; el énfasis en la coordinación o interacción de agentes locales como motor central de desarrollo; el interés prestado a las relaciones informales, climas de convivencia, conocimiento local y valores regionales como elementos de análisis centrales en el desarrollo y la innovación local, así como la renovada atención al problema territorial que aparece a través de los temas de contigüidad geográfica, redes urbanas, dinámicas suburbanas y características locales del territorio, entre otras. En definitiva, se desprende de esta primera revisión la importancia de la problemática planteada dentro del campo de investigación, complementando muchas de las reflexiones y discusiones que han gravitado sobre los problemas de la gobernanza y el desarrollo territorial, así como la posibilidad de aportar

y llenar vacíos originados en la ausencia de trabajos específicos y consistentes sobre gobernanza, desarrollo territorial e integración transfronteriza en la región.

### **Las redes de gobernanza como estrategia teórica**

Las preguntas sobre la coordinación público-privada en las redes de gobernanza, sus niveles de innovación institucional y autoorganización, así como el papel de estas en el desarrollo regional y su alcance más allá de las fronteras como experiencias de integración o modelos a replicar se abordan a partir de una suma de teorías y aproximaciones analíticas que convergen en el estudio de la gobernanza como redes interorganizacionales autoorganizadas (Rhodes, 1996). En este sentido, la estrategia analítica que se propone está en el concepto de red, como metáfora descriptiva a través de la cual analizar procesos de interacción, coordinación, innovación y desarrollo entre agentes locales en alianza con otros actores en diferentes escalas de gobierno, bajo una dinámica predominantemente horizontal.

En efecto, se aborda el problema de las redes de gobernanza a través de tres grandes temas que estructuran la propuesta de una estrategia de análisis de los procesos de gobernanza transfronteriza, la cual podrá ser posteriormente validada en estudios empíricos que se desprendan de esta reflexión y construcción. El problema central es el proceso de consolidación de la red de gobernanza en territorios fronterizos. Por esta razón, se abordan analíticamente los temas de capacidad de la red, coordinación de los agentes que integran la red y los procesos de desarrollo e innovación institucional generados en el proceso.

### **Capacidad de la red**

Las preguntas se centran en el problema de la coordinación entre actores públicos y privados que, en parte, escapan a las relaciones verticales y jerárquicas del Estado y los patrones del mercado. En este sentido, es necesario delimitar en términos analíticos el concepto de la gobernanza frente a los conceptos tradicionales de gobernabilidad, dirección vertical y capacidad del Estado, ya que la apuesta está en descubrir patrones y estrategias de organización por fuera de la órbita estatal y del mercado en una escala fronteriza y local, que permita determinar, comparar y analizar la capacidad de las redes de gobernanza.

En el análisis de la gobernanza, se define un límite frente al debate sobre la gobernabilidad predominantemente centrado en la capacidad y eficiencia de la acción estatal. La cuestión de la gobernabilidad hace suya la premisa de que el agente central o único de la conducción social es el Estado, concretamente los poderes públicos y, en particular, el gobierno ejecutivo mediante sus políticas y su provisión de servicios públicos. Este supuesto es enteramente congruente con el vigoroso supuesto estadocéntrico, característico

de la cultura política de la mayor parte de nuestras sociedades latinoamericanas para resolver sus problemas de supervivencia y convivencia (Aguilar, 2009, p. 69).

En su planteamiento estándar, la cuestión de la gobernabilidad consiste en preguntarse sobre las capacidades de tutelar del gobierno, considerando la sociedad como algo que por definición ha de ser gobernado, dado que se la considera atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno (Aguilar, 2009, pp. 68-71).

Bajo esta perspectiva estadocéntrica dominante en la región, llamada por Aguilar (2009) como “vieja gobernación” o “vieja gobernanza” (*old governance*) se plantea el problema de la (in)gobernabilidad, concentrada directamente en el gobierno como instancia de dirección social. Sin embargo, su premisa gubernamentalista representa su principal limitación heurística y práctica. Al considerar que la sociedad es naturalmente ingobernable, desprovista de las capacidades básicas de autogobierno, es lógico que carezca de sentido plantearse la cuestión de la ingobernabilidad en el plano de la sociedad y, sobre todo, que carezca de sentido esperar que la sociedad económica (supuesta o realmente mera asimetría, explotación, improductividad, oportunismo, etcétera) o de la llamada sociedad civil (supuesta o realmente incivil, transgresora, insolidaria y hasta incompetente) puedan recibirse aportes relevantes para la dirección de la sociedad, para definir sus objetivos e incrementar la capacidad de realizarlos (Aguilar, 2009, p. 70) En términos analíticos, el cuestionamiento de la premisa gubernamentalista y el reconocimiento de sus limitaciones heurísticas son una puerta de entrada al tema de las capacidades de la gobernanza, expresadas a través de la autoorganización de la sociedad y sus estrategias de gestión local, desarrollo territorial e integración fronteriza.

Por consiguiente, el enfoque propio y distintivo de la gobernanza es el que destaca la insuficiencia del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aún en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa y supiera aprovecharla a niveles óptimos. El gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad. La insuficiencia del gobierno tiene como primer corolario la necesidad de integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno, como empresas gremios económicos, institutos de investigación o grupos de la sociedad civil, que son importantes para trazar el rumbo social y decisivos para realizar sus objetivos. Como segundo corolario está el modo de integrarlos a la gobernación de la sociedad, ya que no podrá ser mediante mando, dado que los actores sociales claves ya no se sujetan incondicionalmente al gobierno ni pueden ser forzados a entregar recursos (Aguilar, 2009, p. 77)

Por otra parte, más allá de la reflexión central sobre la capacidad en abstracto de la sociedad y sus agentes para autogobernarse, la propuesta analítica sobre la capacidad de las redes se ancla a un plano territorial (Copus, 2008, p. 107). Para analizar el proceso de conformación de la red en un ámbito geográfico determinado y poder valorar

los alcances de una posible ampliación o replicación de la red más allá de las fronteras territoriales. En términos territoriales, el problema de la capacidad de la gobernanza tiene su mayor expresión en la existencia de una “visión regional” consensuada por los actores implicados. En este sentido, las redes y alianzas territoriales estarían construidas sobre visiones regionales compartidas que facilitan la acción colectiva y la identificación con proyectos regionales con una fuerte raigambre territorial y cultural (Copus, 2008).

La capacidad de la gobernanza en un territorio se expresa en la posibilidad de integrar los intereses de los distintos colectivos locales en el desarrollo de estrategias y políticas consensuadas (Le Gales, 1998 citado en Copus, 2008). La capacidad de un territorio implica también la posibilidad de que la red territorial de actores sea capaz de organizar acciones colectivas con redes de actores de otros territorios mediante la creación de coaliciones o agrupaciones destinadas a la consecución de objetivos concretos.

La estrategia para el análisis de la gobernanza que el trabajo quiere construir se concibe a partir de la identificación de los procesos de desarrollo endógeno de las fronteras. De hecho, estos procesos dependen, en buena medida, de las capacidades de la estructura institucional regional, donde los sectores privados y asociativos asumen una función pro-gagónica, sin desconocer la función de los agentes públicos en el impulso de las relaciones de cooperación. El liderazgo de las autoridades públicas es fundamental, principalmente en las regiones menos favorecidas, como marco de referencia y garantía (Copus, 2008). Sin embargo, en el modelo conocido como asociativo de gobernanza (Garmise y Rees, 1997), el cual se apoya en redes de instituciones privadas (empresas), públicas (universidades, institutos de investigación, etcétera) e intermedias (asociaciones de empresarios y cámaras de comercio, entre otras), se establece una diferencia frente a los otros modelos, al buscar explícitamente el empoderamiento de las instituciones intermedias, donde la actividad económica se basa en un proceso de aprendizaje colectivo y la competencia implica la creación de partenariados y la innovación interactiva (Cooke y Morgan, 1998).

Igualmente, se plantea el componente de capital social como un factor determinante en la coordinación y fluidez de la gobernanza. En términos analíticos, el capital social es un recurso. Desde el punto de vista teórico, constituye un conjunto de ventajas del que pueden obtenerse beneficios (actividad productiva, gestión pública eficaz, conducta social positiva, etcétera). El capital social de un territorio se define como ciertos rasgos de su organización económica y social que favorecen la acción colectiva. A escala micro, está representado por la naturaleza y grado de desarrollo de redes de relaciones personales y funcionales, junto a un sistema compartido de valores y normas que soportan su funcionamiento y favorecen la conducta cooperativa y las relaciones basadas en redes, normas y confianza. A escala macro, se manifiesta en relaciones institucionales sinérgicas que promueven la existencia de programaciones comunes y sistemas eficientes de gobernanza (Copus, 2008; Farr, 2004).

En síntesis, el análisis sobre la capacidad de la gobernanza nos sitúa en una frontera de lo que tradicionalmente identificamos como los límites del ámbito de lo público y lo privado. En este punto intermedio, la metáfora de la red es recurrente y útil para pensar el mecanismo y la fuerza que inviste a la gobernanza, no como una dinámica de poder en abstracto, sino, más bien, como un proceso avalado territorialmente, jalonado por un colectivo local y por sus activos sociales, los cuales se identifican y participan activamente en su realización. Así, pues, la estrategia de análisis de la red de gobernanza entra a abordar una etapa central en su proceso de configuración, como lo es la etapa de coordinación.

### Coordinación de la red

En este punto, el análisis sobre la coordinación recoge una conceptualización hecha por Kooiman (2004), en el sentido de distinguir entre el proceso de gobierno, como intervenciones hacia objetivos, y la gobernanza, como el resultado o el efecto total de las intervenciones e interacciones sociopolítico-administrativas. En este sentido, la existencia del orden en las políticas no se concibe como algo impuesto desde arriba, sino en la emergencia de las negociaciones de las partes afectadas. Las interdependencias están basadas en el reconocimiento de las interacciones. Ni un solo actor, público o privado, tiene todo el conocimiento e información que se requiere para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene la suficiente visión de conjunto para hacer efectiva la aplicación de los instrumentos necesarios, ni el suficiente potencial de acción para gobernar unilateralmente en un modelo concreto de gobierno (Kooiman, 2004, p. 4). Centrar el análisis en las interacciones facilita la definición del punto de atención del trabajo en las alianzas público-privadas y, en términos metodológicos, en la determinación y comparación del número, la intensidad y la calidad de las alianzas, relaciones, coordinaciones y diferentes manifestaciones que puedan presentar las redes de gobernanza. Por otra parte, al analizar el problema del orden como una condición emergente de las negociaciones de los actores locales, se resalta la importancia del análisis situado y local como punto de partida del trabajo.

En lugar de depender del mercado o del Estado, la gobernanza sociopolítica está dirigida a la creación de patrones de interacción en los que el gobierno jerárquico, político y tradicional y la autoorganización social se complementan (Kooiman, 2004, p. 252). Estos modelos de interacción se expresan a través de diversas formas, como la autorregulación, partenariados público-privados, gestión cooperativa e iniciativas empresariales conjuntas. La propuesta del trabajo es identificar los patrones de interacción de la red para establecer su eficacia, nivel de conexión y percepción que los actores tienen entre sí. Los patrones se analizan a nivel local, así como sus conexiones con distintos niveles de gobierno, para determinar cuantitativamente su intensidad y amplitud. También, lo hacen cualitativamente para establecer los grados de confianza, identidad y percepción colectiva de los mismos.

Los actores públicos y privados, políticos y civiles, interdependientes y asociados en red, terminan por diseminar su poder buscando la cooperación entre ellos como clave esencial para la definición y la realización de la política pública. Los enlaces intergubernamentales son una característica definitoria de la prestación de servicios entre actores interdependientes implicados, donde las redes se componen por organizaciones que necesitan intercambiar recursos (por ejemplo, dinero, información, conocimientos) para conseguir sus objetivos, maximizar su influencia sobre los resultados y evitar convertirse en dependientes de otros jugadores (Rhodes, 1996). Ahora bien, los enlaces, como soporte sobre el cual se mantiene la coordinación público-privada, se fortalecen gracias a los activos inmateriales y al capital social de la red. En este sentido, autores como Larson (1992) señalan que la gobernanza en red en escenarios empresariales requiere reputación, confianza, reciprocidad e interdependencia mutua.

En suma, la reciprocidad y la interdependencia, no la competencia, caracterizan las relaciones en red. Si hay alguna expresión que refleja la naturaleza de la gobernanza en red es el ajuste mutuo (Rhodes, 1996). Así ocurre con las asignaciones colectivas y no imperativas, que no surgen de decisiones tomadas en la cúspide de la jerarquía gubernamental, sino a través de procesos de intermediación que conducen a la coordinación de acciones políticas en sistemas de negociación (Kholer-Koch, 2004). En este sentido, podemos alinear los trabajos de Rhodes (1996), Kholer-Koch (2004) y Gualini (2004) sobre un eje de reflexión analítico centrado en el arreglo institucional o el ajuste mutuo local, el cual se centra en el estudio de los acuerdos de los actores locales que, según la teoría, escapan en muchas ocasiones al control del Estado y a su supervisión central y control vertical.

De este modo, bajo el replanteamiento de las relaciones intergubernamentales de la teoría del “ajuste” planteada por Gualini (2006), irrumpen nuevas estructuras de oportunidad e interés para los agentes. Estas son construidas por los actores locales a través de la implementación de iniciativas y estrategias que buscan consolidarse en el tiempo a través de marcos normativos, acuerdos institucionales, negociaciones y reglamentaciones blandas forjadas frente a la apertura de nuevas oportunidades y la movilización de lógicas de interés a nivel regional en medio de interacciones coevolutivas y asociaciones múltiples (Gualini, 2006).

En síntesis, el análisis sobre la coordinación de la red se piensa en términos de un proceso emergente de negociaciones e interacciones entramadas en niveles predominantemente locales. Por su parte, los enlaces intergubernamentales, que, a su vez, conforman una característica esencial de la coordinación público-privada se fortalecen gracias a los activos inmateriales y al capital social. Igualmente, los acuerdos de los actores locales se caracterizan por el arreglo institucional y el ajuste mutuo local. Finalmente, encontramos que la coordinación de la red da lugar a innovaciones institucionales en el campo político regional. Así, pues, la reflexión analítica sobre los procesos locales de

coordinación, caracterizados por negociaciones e interacciones que promueven arreglos y ajustes institucionales a nivel local, dan lugar a procesos de innovación institucional. En este sentido, planteamos la reflexión sobre la innovación y el desarrollo de la red como la etapa siguiente de análisis.

### Innovación y desarrollo de la red

En la estrategia de análisis, la innovación y el desarrollo están imbricados y se abordan a partir del proceso de consolidación de las redes de gobernanza en las fronteras. En este sentido, el análisis de la etapa de la innovación se plantea en relación con el problema del desarrollo como una consecuencia emergente de la consolidación de la red de gobernanza territorial.

El planteamiento de Boisier (2004) subraya el hecho de que la idea de desarrollo solo existe en la mente de los seres humanos. Por tanto, las políticas de promoción de esta idea deben, en primer lugar, apuntar al fortalecimiento del tejido social, a la inserción de todos los individuos en un tejido tan denso que permita hablar de una comunidad. El desarrollo es un logro que puede ser el resultado de la autoorganización de un sistema social o, más frecuentemente, el resultado de un esfuerzo colectivo deliberado y, por tanto, consciente. Por otro lado, el desarrollo es solo observable en territorios complejos, no solo por el número de elementos presentes en el sistema, sino por las interacciones entre tales elementos o subsistemas. En este contexto, el desarrollo sería una emergencia sistémica o una propiedad emergente de tal sistema complejo y, como tal, no obtenible mediante suma de proyectos o realizaciones. Por tanto, un aspecto fundamental es la identificación de los subsistemas cuya interacción define su grado de complejidad. Sin querer entrar a detallar los diferentes subsistemas planteados por el autor, resaltamos el énfasis propuesto sobre el desarrollo como una propiedad emergente de un sistema complejo. Para Boisier, el desarrollo se obtiene a partir de la interconexión de los subsistemas, para lo cual aplica el concepto de sinapsis neuronal, en paralelo a las contemporáneas teorizaciones sobre la inteligencia, que la conciben como emergencia neuronal. Sin una sinapsis de alta densidad no es posible que surja la emergencia buscada. Se denomina a esta energía sinergia colectiva y se la define como la capacidad latente o real de toda comunidad para actuar en forma colectiva y democrática, construyendo un futuro a partir de un conocimiento compartido acerca de la naturaleza, estructura y dinámica de los procesos de cambio social en su propio territorio (Boisier, 2004). La sinapsis evocada por Boisier se traduce y desarrolla en términos de la cohesión e inteligencia que pueden alcanzar los territorios a través de la consolidación e integración de sus redes de gobernanza.

Ahora bien, en el planteamiento del tema del desarrollo y la innovación, esta última es pensada, en clave geográfica, como una manifestación de territorios integrados. La

importancia de este debate reside en los importantes aportes que ofrece a la profundización y ampliación de la comprensión del territorio y la geografía. La aparición de los ciclos de innovación como factor clave en la interpretación de los ciclos económicos se entiende como el resultado de innovaciones radicales en algunas empresas pioneras que, luego, se difunden al tejido económico, lo que supone el predominio de una visión microeconómica que puede verse complementada por factores adicionales de impulso, sobre todo en forma de políticas públicas tecnológicas. En esta perspectiva, el territorio viene a ser un sujeto pasivo de los ciclos de innovación y los procesos económicos. Por el contrario, la caracterización de un territorio innovador, entendido desde una perspectiva geográfica compleja y no solo desde una óptica económico-empresarial, incluye otros aspectos diferentes a los puramente económicos.

Entre los nuevos aspectos a incluir, se encuentran: la creación de un cierto clima social de aprendizaje local y conocimiento tácito, donde es perceptible cierta movilización a favor del desarrollo local y una permeabilidad a la incorporación de novedades capaces de romper con inercias heredadas; la existencia de redes locales de cooperación, formalizadas o de carácter informal, que hacen posible la realización de proyectos comunes, ya sea con objetivos económicos o de otra índole (cultural, apoyo social, etcétera) y la presencia de unas instituciones públicas, locales y regionales, que adoptan una actitud protagonista en el apoyo a la innovación y el desarrollo territorial mediante la generación de iniciativas propias, la negociación de acuerdos con otras instancias públicas o privadas, al tiempo que aseguran una suficiente participación de la sociedad civil en los procesos de información y decisión (Mendez, 2002, p. 68).

En esta misma línea de análisis, el llamado nuevo regionalismo (Storper, 1995; Amin, 1999; Amin y Thirft, 1994) viene a reposicionar, en la década de los noventa, a las regiones como ámbitos nodales para el desarrollo de dinámicas interactivas, generadoras de aprendizaje, conocimiento e innovación, enfatizando las ventajas de las *untraded interdependencies* o en los factores no económico e institucionales de crecimiento y desarrollo. Bajo este enfoque, se establece un énfasis en la acción colectiva territorializada, tomando distancia del paradigma jerárquico y dirigista que sostuvo durante largo tiempo el keinesianismo espacial y del paradigma de mercado asociado a ventajas comparativas y a dotaciones naturales (Macleod, 2001). El llamado nuevo regionalismo se inspira en el axioma de Karl Polany (1958) de la “economía como un proceso instituido”. Esta reflexión se enriquece a través del debate sobre una serie de infraestructuras socioinstitucionales históricamente cultivadas como infraestructuras blandas, redes, normas, convenciones e interacciones (cara a cara) basadas en la confianza y en relaciones de reciprocidad (Storper, 1995; Amin, 1999). Bajo esta plataforma común, en el trabajo sobre las redes de gobernanza, se reivindican e instrumentalizan la cantidad y calidad de coordinaciones, articulaciones, cooperativas y relaciones no directamente mediadas por el

mercado entre actores empresariales, directivos gremiales, autoridades públicas, líderes locales, universidades y organismos internacionales en un plano estrictamente local.

En suma, se identifican una serie de factores y activos no económicos del territorio, los cuales, en la obra de Polanyi, son presentados como principios de comportamiento no asociados con la economía: reciprocidad, redistribución y autarquía (Polanyi, 1958, pp. 56-59). Bajo esta perspectiva, se amplía la mirada y esfuerzos por una investigación cualitativa enfocada en el estudio de las interdependencias no mediadas por el mercado, redes locales de cooperación, negociación de acuerdos públicos locales, infraestructuras blandas, interacciones (cara a cara) y diferentes formas de participación informal y social. En este punto, el marco analítico del trabajo incorpora otros elementos que se habían situado en el análisis sobre la capacidad de la red de gobernanza, como el capital social y las formas no económicas de regulación, que cumplen un papel fundamental en el estudio de los procesos de innovación de la red de gobernanza, así como en el afianzamiento de los enlaces que componen la coordinación público-privada.

En síntesis, el problema del desarrollo y la innovación se estudian de manera integrada a partir de la concepción del primero como una propiedad emergente y el resultado de la autoorganización de un sistema complejo. Esta sinapsis neuronal, como condición previa y emergente del desarrollo, se traduce y expresa teóricamente en términos de la cohesión e inteligencia territorial, la cual da lugar a la conceptualización sobre el desarrollo territorial integrado, que incluye los temas de la innovación, la dinámica económica y la gobernanza comunitaria. Desde esta perspectiva analítica, un territorio innovador incluye la reflexión sobre el clima social de aprendizaje local, la existencia de redes locales de cooperación y la presencia de instituciones públicas locales. Finalmente, en el problema del territorio, el desarrollo y la innovación converge otra aproximación analítica que, bajo los aportes planteados por el nuevo regionalismo, introduce nuevos elementos de análisis, como las infraestructuras socioinstitucionales, redes, normas, convenciones e interacciones basadas en la confianza y la reciprocidad. Así, pues, estos últimos aportes nos llevan nuevamente a recoger los aportes analíticos del llamado capital social, que vuelve a aparecer como un elemento central de análisis en esta etapa del trabajo.

Ahora bien, se plantea que el papel de las redes no es solo el de la mediación y configuración de las estrategias, sino el de la transmisión de conocimiento, factor fundamental del aprendizaje y la innovación, como bien lo señala la teoría de las redes socioinstitucionales y las estrategias de innovación y desarrollo territorial. Teóricamente, la importancia del factor proximidad aparece ligada, en principio, al peso que adquiere el conocimiento tácito en los procesos de innovación. El conocimiento tácito es aquel que, a diferencia del denominado expreso o codificado, no puede ser expresado de manera efectiva a través de formas simbólicas de representación (Ryle, 1949 citado en Salom y

Albertos, 2009). Se considera que este tipo de conocimiento es un elemento central de la economía del aprendizaje y una clave de la innovación y creación de valor.

Por tanto, el conocimiento tácito es una clave determinante de la geografía de la actividad innovadora, ya que su papel central en los procesos de aprendizaje a través de la interacción tiende a reforzar lo local frente a lo global, lo que explica la perpetuación de la concentración geográfica. La mejor manera de comunicar el conocimiento tácito es mediante la demostración y la práctica. Por tanto, las formas tácitas de conocimiento solo pueden adquirirse a través de la experiencia. Por otra parte, se asume que el conocimiento tácito solo puede compartirse de forma efectiva entre dos o más personas que comparten ya algunas características básicas (lenguaje, códigos comunes de comunicación, convenciones y normas compartidas, conocimiento personal, etcétera). La existencia de estas características comunes permite, a su vez, la mutua comprensión y la construcción de confianza, lo que facilita el flujo local de conocimiento (Salom y Albertos, 2009).

En el análisis de núcleos conurbanos y fronterizos, el tema de la proximidad es medular en la concepción y diseño de la estrategia teórica. No obstante, la teoría nos advierte, al evaluar el impacto de la proximidad geográfica sobre el aprendizaje y la innovación, acerca de la necesidad de ponerla en relación con otras dimensiones de proximidad que proporcionan soluciones alternativas al problema de la coordinación (Boschma, 2005 citado en Salom y Albertos, 2009). En este sentido, y más allá de la proximidad geográfica, concebida como la distancia espacial entre los actores, se establecen diferencias entre los siguientes tipos de proximidad: cognitiva, la cual se caracteriza por la medida en que los actores comparten el mismo espacio de referencia y conocimiento; organizativa, definida como la medida en que los actores comparten el mismo espacio de relaciones; social, basada en el concepto de enraizamiento, que supone la interacción sustentada en la confianza entre actores, e institucional, donde las interacciones entre actores se ven influidas, configuradas y constreñidas por el entorno institucional (Salom y Albertos, 2009).

En consecuencia, el gran aporte de la teoría al debate sobre la capacidad de las organizaciones para aprender a innovar está en que integra diferentes niveles de proximidad que deben complementar el análisis sobre las ventajas de la cercanía geográfica en los procesos de innovación. En conclusión, la proximidad geográfica puede facilitar el aprendizaje interorganizativo, pero no es condición necesaria ni suficiente, ya que, para que este se produzca, es necesaria al menos cercanía cognitiva, al mismo tiempo que otras formas de proximidad pueden funcionar como sustitutos (Salom y Albertos, 2009, p. 20).

De hecho, el análisis sobre los procesos de innovación institucional no puede ser resuelto por el simple reconocimiento de su proximidad territorial y tampoco descartarse por su distancia geográfica o la división fronteriza. Por el contrario, el análisis debe partir del reconocimiento de las ventajas generadas por la proximidad geográfica para penetrar en otras dimensiones de cercanía como la cognitiva y sus referentes comunes de

conocimiento y experiencia; las capacidades de coordinación organizativas; las ventajas derivadas de la proximidad social y las relaciones sociales basadas en la confianza, así como de las instituciones formales e informales que influyen en la intensidad y forma en que los actores y las organizaciones coordinan sus acciones.

En conclusión, la estrategia analítica propuesta se concibe a través de una red actuante entre actores públicos y privados arraigados territorialmente, en tres niveles de un mismo proceso, donde la capacidad, coordinación, innovación y desarrollo de la red no pueden analizarse de manera independiente, en razón de que hay elementos que les son comunes, los cuales deben interrelacionarse mutuamente como el capital social, el arraigo y la visión regional. Así, pues, tratamos de definir una posible línea de análisis viable y operativa para pensar los mecanismos de gobernanza en escala transfronteriza, que son igualmente trasladables al análisis de procesos locales de desarrollo e integración territorial.

Finalmente, de esta revisión y análisis se desprende la necesidad de emprender investigaciones sistemáticas y de alcance comparado que permitan entender y analizar, a nivel regional, dinámicas transfronterizas a partir de los entramados público-privados arraigados territorialmente en zonas de frontera. Así mismo, una convicción por reivindicar el análisis territorializado de las redes de gobernanza y desarrollo territorial como estrategia de análisis necesaria en la comprensión de los procesos de consolidación y ampliación de los territorios en escala local y fronteriza, los cuales han sido marginados y escasamente comprendidos dentro de los marcos de integración subregional y en muchas de las formulaciones de programas de desarrollo local.

## Referencias bibliográficas

Marco teórico: gobernanza

Aguilar Villanueva, L F. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Amin, A. (1999). "An institucional perspective on regional economic development". *International Journal of Urban and Regional Research* 23: 365-378.

Amin, A y N. Thirft (1994). "Living in the global". En A. Amin y N. Thirft (ed.). *Globalization, institutions, and regional development in Europe* (1-22). Oxford University Press.

Boschma, R. (2005). "Proximity and Innovation: A critical assessment". *Regional Studies* 39: 61-74.

Boisier, S. (2004). "Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico". *Estudios Sociales: Revista de Investigación Científica* 12: 9-36.

- Copus, A. (2008). "Los componentes de la perifericidad no espacial. Nuevos factores de desarrollo territorial: elementos conceptuales". En J. Noguera y J. Esparcia Perez (ed.). *Nuevos factores de desarrollo territorial* (81-157). Universitat de Valencia: PUV.
- Cooke, P y M. Morgan (1998). *The associational Economy. Firms, Regions, and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fazio, H. (2002). *El mundo frente a la globalización. Diferentes maneras de asumirla*. Bogota: Iepri y Alfaomega.
- Farr, J. (2004). "Social capital: a conceptual history". *Political Theory* 32 (1): 6-33.
- Gamise, S y G. Rees (1997). "The role of institutional Networks in Local Economic Development". *Local Economy* 12: 104-118.
- Gualini, E. (2004). "Regionalization as 'Experimental Regionalism': The Rescaling of Territorial Policy-making in Germany". *International Journal of Urban and Regional Research* 28: 329-353.
- Gualini, E. (2006). "The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales". *European Planning Studies* 14: 881-904.
- Kholer-Koch, B. (2004). "Gobernanza interactiva: las regiones en la red de la política europea". En F. Morata (ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (121-158). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Kooiman, J. (2004). "Findings, speculations and recommendations". En J. Kooiman (ed.). *Modern Governance: Government-Society interactions* (35-48). London: Sage.
- MacLeod, G. (2001). "New regionalism reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space". *International Journal of Urban and Regional Research* 25: 804-829.
- Mair, P. (2001). "Politica comparada una vision general". En R. Goodin y H. D. Klingermann (ed.). *Nuevo manual de ciencia política* (447-484). Madrid: Itsmo.
- Mendez, R. (2002). "Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes". *EURE* 28: 63-83.
- Polanyi, K. (1958). *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rhodes, R. (1996). "The new Governance: Governing without Government". *Political Studies* XLIV: 652-667.

- Salom, J. (2009). "Redes socioinstitucionales para el desarrollo y la competitividad territorial". En J. Farinos, J. Romero y J. Salom (ed.). *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones* (130-155). Universitat de Valencia: PUV.
- Salom, J. y J. Albertos (2009). "El papel de las redes en el desarrollo territorial". En J. Salom y J. M. Albertos (ed.). *Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial en España* (13-42). Universitat de Valencia: PUV.
- Storper, M. (1995). "The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependences". *European Urban and Regional Studies* 2: 191-221.

### Trabajos de investigación

- Alonso, M. P.; M. Pazos y A. Miramontes (2009). "La industria textil gallega ante los nuevos desafíos: la importancia de los agentes locales". En J. Salom y J. M. Albertos (ed.). *Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial* (43-66). Universitat de Valencia: PUV.
- Alvarellos, R. (2007). "Mercosur: disparidades, politización y teoría". En G. E. Mendicoa (comp). *Fronteras abiertas para el Mercosur. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social* (13-29). Buenos Aires: Espacio.
- Boisier, S. (1998). "Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales". *EURE* 24: 53-69.
- Boisier, S. (2004). "Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente". *EURE* 30: 27-40.
- Bustamante, A. M. y M. Rodríguez (2007). *Propuesta de definición y delimitación de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF): área Norte de Santander-Táchira*. Venezuela: Corporación Unidad Libre de Colombia y Universidad Francisco de Paula Santander.
- Campolina Dinis, C. (2003). "Repensando la cuestión regional brasileña: tendencias, desafíos y caminos". *EURE* 39: 29-53.
- Cassiolato, J. E. y H. Lastres (1999). *Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais do Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT.
- Daher, A. (2000). "Regiones metropolitanas binacionales en el Mercosur". *EURE* 26: 103-122.

- García, A. y A. Urdaneta (1999). "Desarrollo fronterizo: imperativo binacional. Colombia y Venezuela: proyección internacional y relación bilateral". En S. Ramírez y J. M. Cárdenas (ed.). *Colombia Venezuela, Agenda común para el siglo XXI* (281-306). Santafé de Bogotá: Tercer Mundo.
- Hildebrand, A. (2007). "Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación de territorio". En J. Farinos y J. Romero (ed.). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo* (147-187). Universitat de Valencia: PUV.
- Lucuix, M. B. (2007). "La unidad temática de ciencia, tecnología y capacitación". En G. Edel Mendicoa (comp). *Fronteras abiertas para el Mercosur. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social* (107-127). Buenos Aires: Espacio.
- Marx, R. (2007). "Mercosur. Agenda 2007". En G. E. Mendicoa (comp.). *Fronteras abiertas para el Mercosur. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social* (129-146). Buenos Aires: Espacio.
- Mendicoa, G. E. (2007). "El sentido de una ontología institucional y una nueva gobernanza en el proceso de construcción e integración de la Red Mercociudades. Un aspecto clave para una sociedad de incluidos". En G. E. Mendicoa (comp.). *Fronteras abiertas para el Mercosur. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social* (163-200). Buenos Aires: Espacio.
- Noguera, J. y J. Esparcia (2008). *Nuevos factores de desarrollo territorial*. Valencia: PUV
- Otálvora, E. (2003). "Frontera en tiempos de globalización. El proyecto ZIF". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 9: 85-113.
- Pereira da S. (2012). *Avaliando possibilidades de democratização supranacional: o caso do Mercosul*. (Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por ALACIP [documento en pdf]). Quito, 12 al 14 de junio.
- Ramírez, S. (2002). "La compleja relación colombovenezolana. Una coyuntura crítica a la luz de la historia". *Análisis Político* 46: 100-115.
- Ramírez, S. (2006). *La integración y el desarrollo fronterizo. Cátedras de Integración Convenio Andrés Bello. Serie Integración Social y Fronteras*. Bogotá: CAB.
- Ramírez, S. (2006). "¿De una aguda tensión a una asociación estratégica?". En S. Ramírez y J. M. Cárdenas (ed.). *Colombia-Venezuela. Retos de la integración* (23- 56). Bogotá: Unibiblos.

- Ramírez, S. y J. M. Cárdenas (2006). *Colombia-Venezuela. Retos de la convivencia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Saraiva, Z. *et al.* (2008). “Estratégias de inovação das empresas metalúrgicas no sector su-coalcooleiro de Piracicaba”. *Revista de Administração e Inovação* 5 (2): 92-111.
- Tomadoni, C. (2004). “Territorio, territorialidad y región metropolitana en un marco de producción flexible”. *EURE* 90: 65-84.
- Vargas, Cy R. Prieto (2000). *Alianza del sector público, sector privado y academia para el desarrollo productivo y la competitividad de Bucaramanga* (Proyecto Cepal/GTZ Desarrollo local y descentralización en América Latina). Santiago de Chile: Cepal.
- Vieira, E. (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Zapata, O. L. (2010). *Gobernanza multinivel e intergubernamentalismo en las relaciones departamento-municipios en Antioquia*. (Tesis de grado para optar al título de Magister en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia, [documento en pdf]) Medellín: Universidad de Antioquia.

