



Recibido: 17/09/2020

Aceptado: 15/10/2020

## **POSTPANDEMIA Y DESARROLLO LOCAL: REFLEXIONES EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE**

## **POST-PANDEMIC AND LOCAL DEVELOPMENT: REFLECTIONS IN UNCERTAINTY TIMES**

Josep Pont Vidal<sup>1</sup>

### **Resumen**

La pandemia de Covid-19 han impactado en todos los ámbitos sociales, comunitarios, sociales y subjetivos. En el desarrollo local, esta situación ha tenido unos efectos devastadores sobre los que todavía es temprano para evaluar sus efectos a largo plazo, aunque si nos podemos referir a un “antes” y un “después”, en un mundo postpandemia. Para el desarrollo local, inserido en un contexto de polarización política y profundas transformaciones, se presenta como un periodo de replanteamiento conceptual, de aceleración de transformaciones, y también de riesgos. La contingencia aparece como un nuevo marco de descripción, en la que el desarrollo local en su vertiente organizativa y política, deberá explorar conceptos emergentes y repensar las lógicas y teorías hegemónicas.

**Palabras clave:** autoorganización; autoorientación; contingencia, ámbito público.

### **Abstract**

The Covid-19 pandemic has impacted all social, community, social and subjective areas. In local development, this situation has had devastating effects on which it is still early to assess its long-term effects, although we can refer to a “before” and an “after”, in a “post-pandemic world”. For local urban development, inserted in a context of political polarization and profound transformations, it is presented as a period of conceptual rethinking, of acceleration of transformations, and also of risks. Contingency appears as a new description framework, in which local development, in its organizational and political aspect, should explore emerging concepts and rethink the hegemonic logics and theories.

**Keywords:** self-organization; self-orientation; contingency, public sphere.

### **Desarrollo local en tiempos de incertidumbre**

Cada periodo reciente ha marcado, o influenciado en diferente medida, enfoques y tipos de organización el desarrollo local y de las posibilidades de participación de los actores y la ciudadanía.

<sup>1</sup> Doutor em Division de Ciencias Juridicas, Economicas Social (Universitat de Barcelona, UB, Espanha), profesor da Universidade Federal do Pará, Belém, PA, Brasil. E-mail: josevidal@ufpa.br

Los efectos devastadores que ha tenido la pandemia, han impactado en todos los aspectos de la vida urbana en los niveles social, comunitario y subjetivo, y en los planos político y participativo, y organizativo. Es temprano para evaluar sus efectos, aunque ya se están perfilando algunas tendencias latentes anteriormente, de tal manera que es posible, referirse a un “antes” y un “después” del desarrollo local. El periodo de post-pandemia que se inicia, abre numerosos interrogantes para el desarrollo local (DL) tanto en las sociedades del Norte como del Sur Global, en todos los aspectos: económicos, modelos de desarrollo, estrategias sobre su sostenibilidad y sobre el cambio climático, modelos organizativos, procesos participativos, entre otros.

El DL comprende aspectos de planificación, innovación, competitividad local y regional, modelos de organización y de participación, hasta su vínculo sistémico con el desarrollo rural y el desarrollo regional. Cada uno de estos aspectos está compuesto de diversas corrientes teóricas y conceptuales. En particular en los municipios y regiones de América Latina y Central, el DL ha tenido en las dos últimas décadas una inmensa cantidad de publicaciones en forma de manuales y orientaciones normativas de todo tipo. En estas aparece, sin embargo, una paradoja: mientras que el DL se orienta de manera funcional y estructural, bajo el paraguas de la planificación estratégica, los enfoques de la participación se orientan hacia planteamientos participativos inspirando en la teoría neomarxista. Estas se han orientado básicamente en modelos de participación en la perspectiva habermasiana del consenso dialógico, planificación estrategia municipal (PFEIFFER, 2002), en las que se han delineado estructuras de un desarrollo local integrado y sostenible (TRUSEN, 2002; FRANCO, 2000; COELHO, 2001). Más recientemente, destacan publicaciones orientadas a lograr la construcción de perspectivas integrales. Sin embargo, la actual situación de postpandemia y de desconfinamiento, y en el escenario de cambios en la geopolítica mundial, tiene impactos que comprenden los mismos fundamentos de lo que habitualmente se han entendido como DL, y sus extensiones participativas, organizativas y de planificación.

Si nos detenemos en el DL, a partir de los procesos participativos, la situación actual presenta unas incertezas, cambios y tendencia, e interrogantes ya observados en Brasil en los últimos años. En particular en Brasil, tres factores convergen, que pueden ser analizados a partir de la lógica causas-efectos-causas, o lógica circular (PONT VIDAL, 2019<sup>a</sup>): i) el cambio de tendencia en el voto municipal por parte de la ciudadanía; ii) los cambios y transformaciones en las lógicas de desarrollo económico y DL; y, iii) la polarización en la política nacional.

i) Municipios en los que se iniciaron las experiencias de presupuestos participativos con alcaldías gobernadas por partidos denominados de izquierda (observable en los municipios que forman el ABC paulista), se inclinaron en las elecciones presidenciales del año 2018, hacia posiciones mayoritarias de voto conservador y populista (PONT VIDAL 2019, p. 12-26). Este fenómeno no es un hecho coyuntural, sino que todo apunta a un cambio de opción entre el electorado.

ii) El periodo de postpandemia, desconfinamiento y retomada de la economía y del comercio tiene profundos impactos en el DL, en sus aspectos de modelos de desarrollo, financiamiento, y orientación de la economía. Mientras que en los países de la Unión Europea la economía se está reorientando a la sostenibilidad y las nuevas tecnologías (transformación hacia una economía verde) en Brasil, se añade además de la escasa receptividad gubernamental a este tipo de transición ecológica, el problema de las elevadas cuotas de desigualdad, y que puede oscilar entre el 23.0 % al 25.4 %, según e escenario que se desarrolle (CEPAL, 2020<sup>2</sup>).

iii) La polarización en la política nacional (reflejo de los cambios mundiales), simultánea con un aumento de la polarización cultural y en los abordajes conceptuales. Esta polarización no solo refleja en el plano político entre conservadores y progresistas (o entre derecha e izquierda populistas), sino también entre conceptos mutuamente excluyentes, que a menudo son formulados y divulgados de manera superficial y demagógica, además de procesos de inclusión y exclusión no solo económica, sino también social.

El actual escenario de postpandemia, crea una situación totalmente inédita para el DL. Los esbozos conceptuales que presentamos no son nuevos, sino que ya fueron pronosticados en las pasadas décadas, y abarcan desde la “civilización de la autorreferencia” (WILLKE, 1993), hasta la presentación de la “sociedad contingente” (PONT VIDAL, 2020) en un contexto de entrada en la época del Antropoceno (Paul Crutzen). Este escenario contingente, abre una serie de cuestiones que sobrepasan las preguntas tradiciones, y que abarcan otras de mayor calado, y que sobrepasan las

<sup>2</sup> CEPAL. El desafío social en tiempos del COVID-19. Informe Especial Covid-19 núm 3, 2020. “(...) sobre todo, de alta desigualdad y vulnerabilidad, en el que se observan tendencias crecientes en la pobreza y pobreza extrema, un debilitamiento de la cohesión social y manifestaciones de descontento popular”.

clásicas definiciones weberianas del Estado, del idealizado consenso comunicativo habermasiano, y las expectativas de la acción racional de los actores, según los modelos de Elster y Axelrod. Aparecen cuestiones fundamentales: ¿Los conceptos de descripción del Estado siguen siendo válidos? ¿Cómo se está perfilando el desarrollo local en el ámbito de la innovación y la organización ciudadana? ¿Disponemos de los conceptos adecuados para describir y analizar esta nueva realidad?

Presentaremos un esbozo en forma de hipótesis, la posibilidad de una orientación autoorganizada del DL. La expresión orientación autoorganizada, compuesta por dos ideas centrales, autoorientación y autoorganización. Estas han creado entre diversas las corrientes del DL rechazo y crítica (como en las ciencias sociales), relegándola incluso al ostracismo entre muchos de los estudiosos de esta temática incluso, desconfianza. Cualquier referencia a la autoorganización ha sido vinculada de manera peyorativa como utópica, irrealizable y vinculada al caos.

## Tiempos de contingencias

Conceptos habitualmente utilizados (instituciones, capital social, el “diamante” del desarrollo), han realizado importantes aportaciones en las décadas pasadas, así como también las corrientes teóricas principales (óptica funcionalista, teoría del *cluster* industrial, teoría del *milheur innovateur*, teoría del distrito marshaliano) han sido eficaces. Los planteamientos de postdesarrollo y del “Buen vivir”, concebidos con vistas a la construcción de sociedades post-capitalistas, en el contexto de la filosofía de la liberación, y del consenso comunicativo, no ha quedado claro quienes debían participar, y cómo debían lograr este consenso con intereses contrapuestos, actuar en este proceso idealizado. Las propuestas de las Agendas 21, han constituido un valioso instrumento para el desarrollo local y municipal y la transformación sostenible de las ciudades, pero en esta nueva situación de incertidumbre, se muestran también limitadas. El acelerado cambio climático que está teniendo lugar, constituye un factor esencial en este escenario actual y de futuro.

No existe una teoría que se presente como la verdadera, como tampoco una teoría que no presente puntos ciegos y limitaciones. Tampoco es posible exponer o desarrollar conceptos cerrados, y que no tengan la capacidad del diálogo interdisciplinario. En este escenario inédito de incertidumbres, es posible referirse a la contingencia y a la complejidad, como un nuevo marco de descripción de la acción y de las sociedades, en la que los conceptos teóricos del DL, y social, así como también el desarrollo rural, deberán explorar los conceptos asociados que emergen, como son, la contingencia, el riesgo, el peligro, incluso el caos, y con ello, iniciar un replanteamiento de las formulaciones y teorías del desarrollo local y sus posibilidades normativas para aplicarlo.

## Desarrollo local en la óptica sistémica

Cada teoría del DL y regional, deben enfrentarse, hoy por hoy, con el hecho de que la tradicional lógica comunicativa instrumental de las ventajas competitivas (económica e innovadora, bajo los preceptos de eficacia y eficiencia, potencialidades de las localidades) tiene un elevado costo para la sostenibilidad futura, y para una orientación del desarrollo que sobrepase los enfoques conceptuales tradicionales.

Se ha partido básicamente de la perspectiva de desarrollo funcional, y ha coincidido, en la mayoría de los casos con la lógica *top down*, cuando se ha priorizado el papel del Estado, de las instituciones y de los gobiernos locales, y el *bottom up*, cuando se ha pretendido destacar el papel clave de las organizaciones y de la sociedad civil en el territorio (PONT VIDAL; ROSA FILHO, 2011). En ambos enfoques la participación se ha manifestado de diferentes maneras y estrategias.

La aplicación de ambas lógicas se ha realizado sustancialmente por medio de enfoques neomarxistas, en los que se ha destacado el papel de la sociedad civil, los movimientos sociales (gestionados por líderes vinculados profesionalmente y económicamente a las asociaciones, y proclives al poder político y, institucionalizados) en conveniencia con gobiernos progresistas (KLAGES, 2015). Esto es visible, en los diversos contextos locales orientados en el plano político por los “*comunes*”, los cuales proponen que bienes como el aire, la tierra, o la salud sean gestionados por actores comunitarios. Sin embargo, no definen cuestiones fundamentales referentes a: ¿quiénes serán estos actores?, y ¿cómo serán elegidos? Por otro lado, destacan las propuestas orientadas a aumentar la competitividad del desarrollo local por medio de priorizar la innovación, el conocimiento, la instalación de nuevas empresas (multinacionales) y los *clusters* industriales.

El problema y los límites con que se ha enfrentado las teorías del DL no corresponde a estos enfoques, sino a un tipo de problemas de carácter conceptual, entre los que destacamos la situación de contingencia, y las posibilidades que emergen de la incertidumbre del futuro, un entorno de alta complejidad. Esta situación está vinculada al riesgo, y a situaciones dinámicas y cambiantes lejos de equilibrio. La identificación de sistemas “lejos de equilibrio” y de “estructuras disipativas” ya fue diagnosticado por Prigogine (1998). Se refiere el hecho de que las fluctuaciones, y los cambios abruptos profundos puedan dar lugar a nuevas estructuras espacio-temporales. En esta situación el DL puede reaccionar y cambiar, y finalmente volver a un equilibrio. Se trata de un proceso dinámico en el que convergen los niveles macro y micro, y que pueden influenciar el debate y las formas de la participación en el DL. La paradoja se ha puesto de manifiesto también en los límites de la propuesta de los *commons* de Hardin, como se ha demostrado en la “tragedia de los comunes” de Elinor Ostrom (1999) en la que los actores, a partir de la acción racional de sus intereses, llegan a una situación asimétrica contra los intereses de la comunidad.

El despliegue de lógicas y técnicas de intervención sistémica, que incluyen a lógica circular como superación de la lógica lineal como manera de confección de los planos de DL permiten sobrepasar estos límites y paradojas. El racionamiento permite la superación de la lógica explicativa de los fenómenos basada en la causa-efecto, para otra lógica circular más amplia basada en la relación entre causas, efectos y causas.

### **La lógica de comprensión circular en el análisis de la participación**

El DL puede abordarse a partir de la posición de un observador externo, o de un observador que forma parte de él. En el plano de la observación y descripción sistémica en la que el observador se mantiene en un plano externo, es necesario superar la limitada lógica de causa-efecto, para estructurarla en una lógica circular. Simultáneamente la organización jerárquica y del Estado céntrica está experimentando cambios orientados hacia a otro tipo de organización policéntrica, en la que el Estado se encuentra en una posición no jerárquica respecto a otros sistemas. En la búsqueda habitual de procurar el efecto próximo a la causa, puede incluso llevar al observador a falsas conclusiones, por lo que lo importante es pensar en el patrón que aparece entre la causa y el efecto, y no en las diversas explicaciones que se den en cada ocasión.

En la presentación de la complejidad en la que se desarrolla el DL, como punto inicial de partida, la lógica circular, significa procurar las posibles múltiples causas que favorecen y frenan el DL, y a su vez como estas causas y sus efectos, producen nuevas causas, en otras palabras, el poner entre paréntesis la lógica mecanicista causa, o variable independiente, y el efecto, o variable dependiente. Así, el bajo índice de participación ciudadana en un municipio, puede ser consecuencia de la existencia de un bajo capital social, pero también de un conjunto de factores, como la baja institucionalidad, la existencia de un poder local que inhibe cualquier tipo de organización de la ciudadanía de base que ponga en entredicho sus decisiones, o la consecuencia de un sistema político de partido de masas único y autocrático, en el que la población está gobernada y controlada por una élite eficiente en sus decisiones, pero burocrática y opaca en su sistema de toma de decisiones, o incluso puede ser consecuencia de los componentes culturales de la población. Estos factores, a su vez, son la causa de que el poder local elitista, o poco democrático, o poco transparente, tome decisiones unilaterales.

Por otro lado, han sido cada vez más recurrentes cuestiones de carácter técnico e instrumental: ¿Participación como medio, o como fin?, ¿participación para qué, si las decisiones fundamentales ya están tomadas? Planteadas también con ocasión de la irrupción de profesionales de la participación ciudadana y el DL. Este tipo de acción ciudadana han planteado otras formas comunicativas (en forma de acción colectiva espontánea), que sobrepasan la reivindicación (basada en el “no”) y se orientan en la proposición, con lo cual el sistema político puede reaccionar de manera orientativa. Este contexto ha tenido impactos en las propuestas de DL, en las que se han destacado las “ambivalencias” de la participación ciudadana, identificándose un cambio de paradigma: “ciudadanos con coraje, en lugar de ciudadanos con rabia” (Claus Leggewie). Sus efectos han sido mínimos, al seguir fundamentado el cambio de paradigma en las mismas lógicas que han conducido a esta situación.

A pesar de la validez en el aprendizaje de muchos de los procesos participativos, también han emergido paradojas en la planificación del DL, cuando las agendas participativas propuestas por las instituciones, han suprimido cuestiones de interés prioritario para la ciudadanía que estaban en

disonancia con las estrategias institucionales. Estas paradojas han emergido también en experiencias de presupuestos participativos.

### **Postpandemia: tiempos de incertezas, aunque abierto a posibilidades**

En la perspectiva de este trabajo definimos el DL como el conjunto de normas, redes, procesos y comunicaciones, orientados a un futuro abierto y que puede ser diferente. Esta descripción, está compuesta por varios conceptos e ideas vinculadas entre sí, en una perspectiva contingente: la existencia de normas, procesos, comunicaciones, en un marco de incertidumbre. El actual periodo postpandemia, puede ser descrito como contingente, puesto que lo que sucede podría ser diferente en todos los ámbitos de la vida colectiva e individual. La incertidumbre abarca todas las esferas o ámbitos de la sociedad, la política, la ciencia, la salud, la educación, la seguridad, el medio ambiente, como también los modelos de desarrollo, y el DL en particular. La incertidumbre está vinculada con la contingencia, o sea, algo que no es necesario o imposible, algo, como es (fue y será), aunque puede ser diferente.

A partir de estos dos negaciones y una afirmación, para el DL, con el concepto de contingencia, se entiende como algo que sucede inesperadamente, que siempre puede aparecer (crisis económica, conflictos, pandemia), pero que siempre existen posibilidades para la acción y la experiencia, que pueden ser reformuladas, actualizadas y renovadas. En el DL, la contingencia delinea un horizonte de posibilidades y de otras posibilidades, todavía desconocidas o incipientes, que pueden ser diferentes de lo esperado y de lo planeado originalmente. La contingencia, en el contexto del DL, no se reduce a un número de posibles reacciones de las personas y de los colectivos, sino a su selectividad en un horizonte de indeterminación e incertidumbre que comprende desde los objetivos del DL, hasta el modelo de sociedad que se desea. En las sociedades actuales caracterizadas por la alta complejidad, predomina todavía un tipo de conciencia en la acción y decisión, con consecuencias contingentes. Los esbozos de un DL y de sostenibilidad ecológica y humana (véase aquí, TERRA ECOLOGIA PRACTICA, 2016), ya han sido descritos a partir de supuestos conceptuales en los que identificaron la emergencia de las inconsistencias de las situaciones derivadas de la contingencia, y no mediante una supuesta, e idealizada, acción comunicativa en la procura de un hipotético consenso, o de una racionalidad pre-existente entre los actores. La teoría de los juegos, mediante simulaciones estadísticas, han puesto de manifiesto estos límites.

La contingencia se ha manifestado en el DL, en todos los ámbitos: planificación, gobernanza del territorio, desarrollo endógeno, y en la participación ciudadana. En el escenario de la postpandemia, esta situación se ha ampliado en la política, con la emergencia modelos de democracia limitada (democracia “iliberal” o “alocracia”), en la emergencia de movimientos populistas extremistas –en especial de extrema derecha- y en el conflicto social, fenómenos cuyos inicios se remontan a unos años antes. Todo proceso y toma de decisiones de regulación de la participación en el ámbito político-legislativo municipal presenta riesgos, y, por lo tanto, es contingente.

La convergencia de proyectos de DL en los que intervienen la competitividad y la innovación, la economía, el cuestionamiento del turismo de masas, o las grandes inversiones inmobiliarias, generan riesgos en diferentes niveles y ámbitos, puesto que las decisiones son tomadas, sin que la mayoría de las veces hayan sido calculados sus riesgos inherentes que se generen todos los ámbitos, siendo que pueden presentar efectos contrarios a los deseados. El aprobar una resolución, o medida, como puede ser un tipo de confinamientos (radicales, selectivos, inteligentes) sobre los cuales no se conocen los impactos que tendrán, iniciar procesos de presupuesto participativo, el realizar inversiones en el transporte público y restringir el tráfico contaminante, o el crear (o suprimir) un cuerpo especializado de la guardia municipal, tiene efectos y riesgos presentes y futuros para el conjunto de estabilidad, convivencia ciudadana, y la economía. El conjunto de estos procesos decisionales tomados por un gobierno municipal, mantienen la complejidad con un elevado riesgo y una elevada contingencia.

Los riesgos derivados de estas decisiones, en relación con reformas administrativas, organizacionales, u orientadas a la descentralización, son proyectados hacia el futuro, ya que sus efectos, impactos y riesgos todavía no conocidos con detalle en el momento de la decisión. Esto sucede con el gobierno del territorio o el desarrollo económico local, con las decisiones económicas. El riesgo aparece aquí, en que una política pública, o acción municipal, incluye que asume también un determinado riesgo, que puede implicar a la mayoría de la población, más problemático todavía, cuando la decisión fue tomada por un pequeño grupo de políticos o de personas no expertas, o

conocedoras del tema y de los impactos. En una situación de este tipo, la política aplicada no está exenta de riesgos, sino que puede suceder lo contrario, que sus efectos y aplicación pueden ser generadoras de nuevos riesgos. La situación más clara se ha vivido durante la pandemia, el confinamiento y las medidas de desconfinamiento paulatino dictadas por los gobiernos locales. La reapertura de las escuelas tuteladas por el municipio, centros socio-sanitarios para personas de tercera edad, reapertura de determinados comercios y sectores en horas convenidas, reapertura de parques y jardines, de la restauración, o de actividades culturales o de tiempo libre comportan riesgo, al haber sido tomadas por políticos, o asesores, a menudo con poca experiencia y conocimiento del tema, en lugar de virólogos o epidemiólogos.

La observación y análisis de los efectos en otros ámbitos sistemas autónomos de la vida municipal (transporte, comercial, educativo) en forma de interpretaciones de las informaciones emitidas y recibidas, tiene impactos directos en estos sistemas y en sus estructuras. Con ellos se amplía todavía más la alta complejidad. La existencia de riesgo en un sistema, puede ser un peligro para la economía o el empleo. Cada sistema, o ámbito, posee sus propios códigos comunicativos provenientes de su programa. Mientras que, para el sistema político, el código fundamental es el poder /no poder, el código del derecho del sistema jurídico es la aplicabilidad de la norma. El cierre comercial, o de la actividad económica en un municipio, es resultado de una decisión tomada por el alcalde, mediante decisiones jurídicas.

### **El desarrollo local como un tipo de comunicación**

Desde la sociología y la ciencia política se reconoce que la sociedad se fundamenta en comunicaciones. La comunicación no es entendida aquí como un tipo de acción lingüística ontológica y antropológica, como tampoco un sencillo intercambio de información, sino como un proceso simbólico en el que la comunicación crea sus propias estructuras. Así, la comunicación debe ser asumida como resultado de tres selecciones: información, darla a conocer y entenderla. Al tratarse de un tipo de decisiones entre múltiples posibilidades, y resultados inciertos, se trata de un tipo de acontecimiento contingente. Las comunicaciones son configuradoras de la realidad social, puesto que crean sus códigos comunicativos propios, en sustitución de las teorías sociales de la acción las cuales se basan en el consenso comunicativo entre los integrantes.

El DL es un tipo de comunicación, lo que representa que opera con códigos propios. Estos códigos son la democracia local, las disposiciones constitucionales, *accountability*, la capacidad de respuesta, son entendidos aquí como un tipo de comunicaciones ecológicas, o sea, comunicaciones producidas por el sistema que denominamos como “sistema desarrollo local”, con su entorno ecológico, y con otros sistemas. Cada sistema actúa mediante códigos, que sirven para simplificar la complejidad. Mientras que el sistema económico actúa mediante el código pago/no pago, el político mediante el poder/no poder. En esta línea argumentativa, el DL constituye un tipo de comunicación de la sociedad con otros ámbitos (político, económico, jurídico, cultural, etc.). La corrupción, aparecería aquí, como un tipo de comunicación perversa, entre las comunicaciones del sistema económico y el político, y no como un fallo moral o ético, de los sujetos vinculados.

Dado el elevado número de interacciones entre variables, procesos, códigos y comunicaciones de diferentes ámbitos (político, sociales, ambientales, económicos, etc.) es necesaria la selección. La ciudadanía, en concreto, las iniciativas, los diferentes modelos de interacción (grupos de discusión y planificación, grupos *had hoc*) son además de los sujetos, los observadores externos de este tipo de comunicación, entre el poder y su entorno ecológico, y con otros subsistemas o ámbitos sociales. En el contexto de la hipercomplejidad de las sociedades actuales, una visión “holística” es limitada puesto que opera solo a partir de la suma de los componentes. La óptica sistémica autorreferencial opera a partir del análisis de la lógica de las comunicaciones producidas (y sus códigos de entendimiento) y emitidas por cada subsistema o ámbito. Al no tratarse de un sistema, sino de un tipo de comunicación simbólica, la pregunta es: ¿quién la produce, o quién la emite?, ¿cuál es el medio? y, ¿a quién va dirigida? El emisor aquí es la sociedad, pero también son las interacciones, ya sean estas limitadas o temporalmente indeterminadas, pero también a la política y al sistema jurídico y al desarrollo económico.

Los diferentes ámbitos o subsistemas, interactúan de manera funcional por medio de comunicaciones e información, de tal manera que, sus operaciones internas dependen, en parte de este flujo de informaciones y comunicaciones externas. Su vínculo con su entorno o medio ecológico se produce de diversas maneras: i) mediante comunicaciones recíprocas, el denominado

“acoplamiento estructural” con los diversos sistemas o ámbitos (Luhmann); ii) mediante la transformación a partir de los impulsos externos con capacidad de ser asumidos por el sistema, “orientación contextual” (Willke), como es el caso de los movimientos ciudadanos propositivos; y, iii) a través de los grupos de interacción y acción ciudadana autocreados, o que emergen de una espontaneidad motivada por un fenómeno abrupto, y con una cierta estructura y temporalidad, “sistemas de interacción ilimitados” (PONT VIDAL, 2019c). Así pues, consideramos que el DL no es un sistema en sí, sino un tipo de comunicación, compuesta por “desarrollo” en el ámbito territorial, y que implica un tipo de códigos.

El programa que conforma este tipo de comunicación (como un sistema), comprende la política del gobierno local pensada de manera global, y que incluye aspectos de: descentralización administrativa, autoorganización y participación de la ciudadanía, seguridad, ordenación del territorio, creación de servicios y políticas, infraestructuras comunes, entre otros aspectos. Estos aspectos o variables, requieren de la convergencia comunicativa entre las demandas e interacciones procedentes de la participación ciudadana y dirigidas a los gobiernos locales y a las instituciones.

### **El territorio como entorno socio-ecológico**

El término “local” está vinculado con el territorio. La perspectiva teórica de la acción, atribuye al territorio el lugar en el que la “voluntad” de los actores (políticos y económicos) de intervenir de manera activa en los procesos de desarrollo producidos en sus territorios y de en el ámbito económico, de “dirigir la reconversión” hacia otra economía. En la perspectiva de este trabajo, definimos el territorio como el lugar en el que tienen lugar las interacciones y las comunicaciones que posibilitan el desarrollo.

El territorio, adquiere una nueva dimensión en esta perspectiva de diferenciación funcional (LAGENDIJK, et al., 2009; BOISIER, 2000; 1999). Son diversos los factores endógenos y exógenos que convergen y que han contribuido para que los gobiernos locales en su conjunto hayan reorientado su atención e interés en asumir más responsabilidades directamente vinculadas con los fenómenos sociales relacionados con el territorio. Propuestas contra los desalojos forzosos, construcción de viviendas subvencionadas para sectores de baja renta, y políticas de combate a la exclusión, son cada vez más comunes. Además de la participación ciudadana, los poderes locales se concretizan en aspectos innovadores como el ordenamiento político-administrativo del municipio, políticas desarrollo económico, políticas dirigida a la superación de la crisis económica, además de la educación y los centros de sanidad básica y hospitales, viveros de empresas, entre otras medidas y objetivos.

Por otro lado, se ha dirigido a gestionar los impactos de la crisis económico-financiera del año 2008, y las nuevas demandas surgidas del territorio. Desde hace unos años, están emergiendo un nuevo tipo de demandas identificadas con el territorio en los ámbitos cultural e histórico, que sobrepasan el ámbito estricto de desarrollo económico, vinculados directamente con exigencias de identidad local y regional, y que se han extrapolado a movimientos de defensa del territorio, populistas y nacionalistas. Si en los años setenta y ochenta los aspectos culturales e históricos se limitaban a unas pocas regiones en los estados, hoy por hoy, han adquirido tal dimensión, que se han extendido en prácticamente todos los países occidentales.

La contundente decisión de los gobiernos de paralizar toda la actividad económica y comercial durante en confinamiento, y los efectos devastadores que ha tenido la pandemia en todos los aspectos de la vida social, obliga a repensar y conceptualizar los términos de desarrollo económico, y el desarrollo regional y local. Sobre su éxito o fracaso, no se podrá responsabilizar a la actividad empresarial (sector económico), olvidando, o relegando, las responsabilidades sobre los otros sistemas: político (decisiones parlamentarias y de los gobiernos), sistema político local (interés en atraer un tipo de inversiones el término municipal), administrativo (fallas en las responsabilidades debido a la multiplicidad de las administraciones vinculadas), técnico (inspecciones limitadas y defectuosas), científico (falta de investigaciones sobre los peligros subyacentes de nuevas técnicas, o incluso nuevas vacunas contra el Covid-19). El sistema político deberá asumir el operar de otra manera, en la que sea suman las responsabilidades de los peligros y riesgos que se ocasionen en un futuro inmediato, y también en un presente.

Esta perspectiva nos remite a la capacidad del término en describir en el ámbito local, los diversos niveles en que se vinculan territorio y administración, con otros niveles (regional, nacional, internacional). No obstante, esta descripción no aclara la relación de la gobernanza política en la

capacidad de autoorganización de la ciudadanía, y el territorio en sus posibilidades prácticas de inclusión de los actores que forman parte de esta relación. La circularidad dinámica ofrece una posibilidad de solucionar este dilema, al vincularse el público, la administración y la política mediante límites, prioridades y procesos decisorios electorales y participativos de diversos tipos y profundidades, que dan legitimidad y poder de influencia a la ciudadanía autoorganizada.

En esta línea argumentativa, la participación ciudadana puede limitarse a asumir una postura no vinculante sobre un proyecto urbanístico, sobre el destino de los proyectos presentados por las entidades de una ciudad, o en un plano más amplio, mediante la introducción de un presupuesto participativo, o consulta participativa amplia. El alcance, el compromiso, la metodología de cada una de estas varía, como también la manera o el mecanismo inicial, por medio del cual surge, o emerge una iniciativa ciudadana, ya que en su fase inicial puede emerger de manera institucionalizada (mediante incentivos técnicos y económicos del gobierno municipal), o bien, por medio de impulsos abruptos o disruptivos, que desencadena la autoorganización ciudadana (PONT VIDAL, 2019c; 2019d). En esta situación, las demandas ciudadanas dirigen su acción reivindicativa y de protesta contra el gobierno municipal (sistema político local), relegando a menudo el vínculo con otros sistemas: leyes nacionales sobre el tema y normativas (sistema jurídico), procedimientos administrativos (administración pública),

### **Autoorganización ciudadana como proceso**

La idea de autoorganización no es nuevo puesto que es tratada desde unas décadas, aunque se ha convertido en una parte del discurso interdisciplinario de las ciencias y de las teorías de la organización en los últimos años. Sin embargo, es considerada como utópica e irreal, mientras que otros defienden sus posibilidades sociales. En la perspectiva sistémica de pensamiento, es un sistema las operaciones permiten su producción y reproducción constante de los elementos, siendo que la autoorganización es previa a la constitución de su estructura.

En el plano de la participación ciudadana, todo tipo de iniciativa ciudadana tiene su momento de creación a partir de un impulso abrupto en el medio ecológico urbano: nuevo proyecto urbanístico, falta de equipamientos sociales, reivindicación de mejoras, reacción frente a problemas creados por el poder local, o por el entorno en el entorno urbano (que pueden ser de tipo ecológico, causados por la violencia doméstica, número de refugiados, deficiencias en los servicios públicos, etc.). Pero este proceso no está libre de paradojas. La idea de que los procesos de autoorganización poseen una especificidad, contradice el supuesto inicial de naturaleza física, según el cual, la noción de autoorganización está en una estrecha relación con la idea de un futuro abierto e indeterminado. Por otro lado, bajo el criterio de la existencia de una hipotética “espontaneidad” inicial, es posible aceptar su capacidad y posibilidad autoorganizativa, aunque no siempre sucede de esta manera a la hora de trasladar este principio a un tipo de organización, o de iniciativa ciudadana formada *ad hoc* por causa de un problema comunitario. Los intentos de responder a la cuestión, con la propuesta de establecer un vínculo entre lo “espontáneo” con lo “rápido” del proceso, en el sentido de una escala temporal predeterminada, es una posibilidad, aunque sigue apareciendo el problema de la constitución del tiempo en sí mismo como un problema teórico del sistema (de interacción).

La capacidad autoorganizativa de las iniciativas ciudadanas, no puede estar vinculada solo a la rapidez de su proceso organizativo, sino que debe estar vinculada al cumplimiento de ciertos requisitos en el momento en que se producen, como son las decisiones que toman los participantes, el tipo de comunicaciones emitidas, y la manera en que son interpretadas las comunicaciones procedentes de otros sistemas (político, jurídico, económico). Para nuestro objetivo de análisis, lo fundamental es que los procesos internos de procesamiento y el correspondiente proceso de comunicación en esta iniciativa ciudadana, sean reconocidos a tiempo para ser asumidos por los integrantes adecuadamente por la iniciativa, y no transcurrido ya un tiempo.

### **Operaciones del DL y autoorientación ciudadana**

El presuponer la capacidad autoorganizativa de las iniciativas ciudadanas, implica también aceptar la capacidad de autoorientación, en un plano mayor que incluye el DL, o incluso la sociedad. Si en el plano teórico aparece clara esta capacidad, en la práctica es más complejo, debido también por los diferentes contextos político-culturales de cada país, o ámbito cultural (HAUS; SWEETING,

2006). En el ámbito hispano hablante y latinoamericano, se ha abordado la autoorientación de la sociedad, principalmente en una perspectiva de capacidad de gobernanza, o de gestión, con la definición normativa de “buena gobernanza”, y que incluye los principios de transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia, y en su vinculación con la planificación estratégica, todos ellos componentes básicos de la DL.

En el nuevo escenario postpandemia, el DL y la acción ciudadana, ponen de manifiesto continuamente sus contingencias. No es de extrañar la emergencia de la actual polarización política (negacionistas versus cientifistas, unionistas versus secesionistas, o partidarios del político X, versus partidarios del político Y, etc.). Así no es imposible la emergencia de gobiernos autoritarios en democracias liberales siga extendiéndose. En la perspectiva de la gobernanza, y la orientación del DL, los conceptos utilizados siguen siendo sobrepasados y se manifiestan con vertientes operativas y en la extensión del Estado, y de los gobiernos locales sobre la descripción de la forma de gobernar, por lo que deben ser tratadas en profundidad. En la perspectiva endógena, la política viene representada por la indefinición conceptual existente, y que se manifiesta en el diagnóstico de ingobernabilidad de las sociedades actuales y en la incertidumbre en la DL.

**Cuadro 1:** Transición paradigmática en el DL

	Paradigmas pre covid-19 Desarrollo local	Paradigmas emergentes post-pandemia
Descripción del contexto	Gran Recesión 2008 Sociedades políticas	Gran Confinamiento 2020 Sociedades contingentes - de la incertidumbre
Desafíos globales	Globalización	Cambio climático Era del Antropoceno Glocalización nacional
Modelos de organización emergente político-social	“Commons”, en sentido orientados al gobierno progresista	“Commons” en un sentido de autogestión
Conceptos centrales do DL	Planificación participativa Desarrollo endógeno-exógeno “diamante do desenvolvimento” Planejamento estratégico Integração Redes municipais Capital social	Planificación participativa (nuevos actores) Desarrollo endógeno Autoorganización Autogestión “increased humanness”
Modelo de Estado imperante	Estado céntrico Democracia; Democracia “iliberal” emergente	Policéntrico Multicéntrico (América Latina) Democracia “iliberal” instaurada
Dimensión económica	Mercado Co-producción servicios	Mercado-Democracia-Desarrollo Humano Sostenible Enfasis en la: Co-producción servicios
Dimensión participativa (Movimientos políticos)	Feminismo, ecologismo, Orientada a proposición Presupuestos participativos	Post-feminismo Populismos mutuamente excluyentes: “X versus Y”  Incógnitas sobre su orientación populista futura: conservadora-progresista-nacionalista-mutuamente excluyente
Dimensión política	Eje derecha-izquierda Descentralización	Nuevos ejes emergentes: LGBT Fortalecimiento ciudadanía  Incógnitas sobre su orientación populista futura: conservadora-progresista-nacionalista-mutuamente excluyente
	Reducción de la pobreza extrema	Aumento pobreza extrema Objetivos Desarrollo Sostenible 2030
Conceptos de análisis	Desarrollo Sostenible Equilibrio	Alta complejidad Caos; incertidumbre Estructuras disipativas Sistemas lejos de equilibrio Desarrollo Humano Sostenible Antropoceno

Fuente: autor

## Orientación contextual

Los movimientos sociales y la participación ciudadana influyen medidas acciones propositivas los respectivos sistemas o ámbitos. Estos sistemas no pueden ser autistas o inmovilistas, sino que deben reaccionar orientándose a su contexto o entorno. Las propuestas de intervención procedentes del entorno y de los actores, debe ser operativa para el sistema. La orientación que ofrecerá el sistema, se refiere al marco de condiciones generales por medio de las cuales establecerá coordinaciones y estrategias para responder a las preguntas formuladas. La referencia a los actores externos a un tipo de comunicación que denominamos DL, significa asumir una serie de supuestos clave. Por un lado, la idea de alopoiesis (orientación externa del sistema), que puede influir negativamente en su orientación. El sistema económico y político puede reaccionar de manera jerárquica, a partir de la selección de un patrón que no está en contradicción con la alta complejidad, sino que, al contrario, es apropiado para su procesamiento, que luego se reflejará en sus estructuras internas.

Por otro lado, paradójicamente la orientación externa de un sistema puede disminuir la capacidad de integración de la sociedad en un contexto de creciente diferenciación, por lo que es necesario repensar el papel del liderazgo para mantener la integración. Para mantener la integración en cuanto a medios y fines, en el DL, es necesaria la existencia de un tipo de orientación, aunque con ello resulte una contradicción con el principio de heterarquía. La alternativa a esta paradoja, viene de la idea de un “control externo descentralizado” que significa que las condiciones del contexto significan que:). Con ello, reconoce la necesidad de la existencia de un grado de orientación, aunque cuestiona al mismo tiempo al estado como la entidad históricamente responsable de esta orientación de la sociedad, indicando la existencia de policentrismo sistémico basado en el consenso y no en el conflicto.

La alternativa a esta paradoja, viene de la idea de un tipo de “control externo descentralizado” que representa que las condiciones del contexto implican que, se reconoce la necesidad de la existencia de un grado de orientación superior, aunque cuestiona al mismo tiempo al Estado como la única entidad históricamente responsable de esta orientación de la sociedad. Se indica la existencia de la presentación policéntrica de la sociedad, basado en la diferenciación funcional de los diferentes ámbitos o subsistemas, en el consenso, y no en el conflicto. En este sentido, la sociedad no se entiende como un sistema de dominación (Marx, Marcuse), como tampoco como un sistema orientado al consenso de valores (Parsons, y el estructural funcionalismo), sino como un sistema de comunicaciones, en la que el desarrollo es un tipo de comunicación.

El DL, debe pues disponer de un tipo de orientación que sobrepase las operaciones internas y externas de los respectivos sistemas. Un tipo de orientación central corresponde a una complejidad interna baja, y alta externa, mientras que el autocontrol del sistema es adecuado para alta complejidad interna y baja externa. El control del contexto aparece como una forma adecuada de control con alta complejidad interna y externa. ¿Esta posibilidad teórica permite que los actores puedan influir un sistema?, y si es efectiva, ¿de qué manera? La posibilidad de influencia debe darse un marco en el que los actores deben establecer las condiciones contextuales para que el sistema pueda elegir sus opciones con una mayor sostenibilidad respecto al entorno.

### **¿La autoorganización sólo cómo hipótesis?**

Llegados a este punto, surge inevitablemente la pregunta, si es posible mantener la autoorganización. Fenómenos políticos recientes como el aumento de los extremismos y populismos, han mostrado la ausencia de la capacidad de gobernanza política por parte del Estado y del sistema político-administrativo en su relación con la sociedad. Esta deficiencia de gobernanza –o ingobernabilidad- pone en duda la facultad y capacidad del Estado para actuar y desempeñarse como agente director y de dirección de la sociedad. Como consecuencia aparece en las democracias occidentales incluso la paradoja de la disyuntiva en un plano extremo de suma cero, en el que cuanto mayor la determinación política gubernamental (intervención), tanto menor es la posibilidad de determinación de otro tipo (en forma de autoorganización social). Esta paradoja adquiere manifestaciones diferentes en cada sociedad debido a sus supuestos condicionantes.

La autoorganización social puede también significar la emergencia de grupos de poder (de coacción y violentos) que pueden intentar aplicar sus normas al margen de los respectivos subsistemas. Esta situación no es poco común en la región de la Amazonia) o en las grandes metrópolis latinoamericanas. Al fallar por diferentes motivos la capacidad de gestión del Estado, la autoorganización y la autorreferencia operativa de los diversos subsistemas aparece como supuestos -o ideas clave- en la posibilidad de nueva forma de organización social adquiere relevancia.

En las sociedades latinoamericanas los supuestos de la participación ciudadana autoorganizada, adquieren otras manifestaciones que deben ser analizadas empíricamente (BIEHLER, 2011). En ellas se presenta como uno de los problemas centrales no sólo la incapacidad del Estado o su “indeterminación” para gestionar la sociedad, sino incluso su ausencia, o debilidad, para el ejercicio de la gobernanza y de la aplicación de las tareas públicas. A este hecho hay que añadir la relativa juventud de los regímenes democráticos y su deficitaria consolidación la esfera pública. Los respectivos subsistemas mantienen una serie de funciones y operaciones difusas desarrollando una capacidad de autoorganización y autonomía con códigos que no corresponden a sus funciones primarias, y, en consecuencia, en numerosas ocasiones, con efectos perversos o negativos como es la ambivalencia e inseguridad normativa frente a la capacidad de imposición del sistema económico y en la que resulta muy costoso una orientación por parte de sistema político-administrativo y jurídico.

### Comentarios finales

Es necesario disponer y nuevos conceptos para describir la sociedad, y con ello, de presentaciones más precisas y adecuadas para describir la situación de incertezas actual.

Se requiere de un esfuerzo comunicativo que ha de superar el principio conceptual e hipotético, la situación de contingencia y riesgo, y del peligro que se autogenera. Ya no es suficiente la racionalidad institucional, sino la aceptación de la contingencia, y la hiper complejidad. Esto significa la introducción de procesos de selección (que para muchos aparecen como inabordables), ya sea por parte de observador externo, por parte de los actores y agentes involucrados. Solo la capacidad de abordarlos a partir de unas comunicaciones y de otorgarles un sentido producido no únicamente por operaciones autorreferenciales podrá abrir la posibilidad de que el DL puede ser diferente. Experiencias de investigación delimitan todavía incipientes producciones creativas que permiten experimentar con estilos de desarrollo comunitario y DL, como ya tiene lugar con experiencias innovadoras (HABEGGER, et. al, 2019).

En este contexto argumentativo y escenario contingente, surgen preguntas: ¿Cómo construir una estrategia de participación en el desarrollo local? ¿En qué dirección se orientará la participación y organización ciudadana? ¿Cómo se puede vincular con el desarrollo rural? En el ámbito específico de las áreas rurales es la “mejora de la gobernanza y movilización del potencial endógeno”, con el aprovechamiento de los recursos de conocimientos locales y concienciación e involucración de la gente local. Habrá que ver como impactarán las nuevas directrices dadas por la Unión para la salida de la situación de postpandemia y de reconstrucción de las sociedades.

### Referencias

BIEHLER, S., A construção da democracia participativa. **Desafíos do desenvolvimento**, n.65, ano 8. 2011. p.18-36, 2011.

BOISIER, S. ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? **Documento trabajo**, n. 6. 1999. Disponible em: [http://www.upo.es/ghf/giest/ODTA/documentos/MarcoTeorico/ILPES/boisier\\_desemesis.pdf](http://www.upo.es/ghf/giest/ODTA/documentos/MarcoTeorico/ILPES/boisier_desemesis.pdf)

BOISIER, S. **El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización**, Santiago de Chile, Cepal-Ilpes, Ediciones UBB, 2000.

BROSE, M. **Participação na extensão rural. Experiências Inovadoras de Desenvolvimento Local**, Porto Alegre, 2004.

CEPAL. **El desafío social en tiempos del COVID-19**. Informe Especial Covid-19, n.3, 2020. Diponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf)

HAUS, M.; SWEETING, D. Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map, **Political Studies**, v. 54, n. 2, p. 267–288, 2006.

FEDOZZI, L.R.; DE SOUZA, R.R. (Org.). **Secretaria Municipal da Cultura. Democracia participativa na América Latina: casos e contribuições para o debate**. Porto Alegre, Secretaria Municipal da Cultura, 2016.

KLAGES, H. **Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Verschiedene Ansätze einer Verstetigung und Institutionalisierung der Beteiligung**. (Hg.) Stiftungsverbund der Heinrich-Böll-Stiftungen. Düsseldorf, 2015. Disponível em: [http://gutvertreten.boell.de/sites/default/files/policy\\_paper\\_04\\_helmut\\_klages.pdf](http://gutvertreten.boell.de/sites/default/files/policy_paper_04_helmut_klages.pdf)

LAGENDIJK, A.; ARTS, B.; VAN HOUTUM, Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance: An Introduction. In: B. ARTS, A. LAGENDIJK; H.VAN HOUTUM, **The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance**, Netherlands–Dordrecht, 2009.

MAZZALAY, V.H. [Estructuras de gobernanza en el desarrollo local-regional](#), Publicia, 2014.

OSTROM, E.; BURGER, J.; FIELD, CR.; NORGAARD, R.; POLICANSKY, D. Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges, *Science*, n. 284, p. 278–282, 1999.

PONT VIDAL, J. **Governança democrática. Para uma nova coordenação da sociedade**. Rio de Janeiro, Tirant, 2019a.

PONT VIDAL, J. Teorías neosistémicas y administración pública: posibilidades observacionales y regulativas, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n.75, p. 77-110, 2019b. Disponível em: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/075-octubre-2019>

PONT VIDAL, J. **Ciudadanía, autoorganización y poder local**. Madrid, Libros de La Catarata, 2019c.

PONT VIDAL, J. **Áreas Metropolitanas. Una descripción a partir de la complejidad sistémica**. Madrid, Fundación Sicomoro, 2019d.

PONT VIDAL, J.; ROSA FILHO, D. Desafios de uma nova gestão pública para o desenvolvimento dos municípios no Pará, **Novos Cadernos NAEA**, v. 14, n.2, p. 1-26. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/426>

TRUSEN, Ch. Desenvolvimento Local Integrado: Uma Introdução Conceitual e Metodológica, in TRUSEN, CH; BITAR, R.M. **Planejando o Desenvolvimento Local**. Belém, Prorenda Rural, p. 13-29, 2002.

TERRA ECOLOGÍA PRÁCTICA. **10 propuestas para la sostenibilidad local**, 2016. Disponível em: <http://www.terra.org/categorias/articulos/10-propuestas-para-favorecer-la-sostenibilidad-local>

WILLKE, H. **Systemtheorie entwickelter Gesellschaften**, Weinheim, Juventa, 1993.



*Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.*