

---

No. 6  
Octubre de 2018  
ISSN 2538-9491  
**Documentos de Política**

---

**Repensando  
la Gobernanza  
y el Desarrollo  
Económico Local  
desde Colombia:  
Informalidad,  
Élites y Diversidad**

Sergio Montero  
Tobias Franz  
Miller Choles





Esta publicación se ha desarrollado en el marco de un convenio de colaboración entre el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes y la Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local de Colombia (Red ADELCO), como parte del programa Competitividad Estratégica Territorial, financiado por la Unión Europea e implementado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

La presente publicación representa un estudio independiente, desarrollado de manera autónoma por los autores, y que no refleja la opinión o los intereses de las entidades financiadoras o implementadoras del programa.



Documentos de Política

No. 6

ISSN 2538 - 9491

Edición electrónica

Octubre 2018

© Universidad de los Andes 2018

Sergio Montero

Tobias Franz

Miller Choles

Carrera 1 No. 18-A-10, Bloque Pu

Bogotá, D.C., Colombia 117111

Teléfonos: 3394949, 3394999, extensiones 2664 - 2665

cider@uniandes.edu.co

<http://cider.uniandes.edu.co>

**Director**

Óscar Pardo Aragón

**Gestor de Comunicaciones**

Roger Rossi Ballesteros

**Practicante de Comunicación**

Cristian Humberto Sánchez Jaimes

Los documentos de política presentan evidencias y alternativas de acción sobre un problema de interés público o sobre una política pública, aportan elementos de juicio para la toma de decisiones o la acción colectiva, o analizan las implicaciones de política de una investigación teórica. También permiten la divulgación de trabajos de grado de maestría de alta calidad de los programas ofrecidos por el Cider así como memorandos de política producidos por los estudiantes del Doctorado en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo. Los documentos de política no han sido evaluados por pares anónimos; su publicación es estudiada y aprobada por el Comité Editorial del Cider. Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. No pretende representar el punto de vista de la Universidad de los Andes. El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honorados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

## Tabla de contenido

Introducción	7
Los orígenes de la gobernanza como estrategia de DEL en Colombia	7
Críticas a la gobernanza como estrategia DEL	8
Re-pensando la relación entre gobernanza y DEL desde Colombia: Informalidad, Élite y Diversidad	10
La Constitución de 1991: una ventana de oportunidad para administrar la diversidad	18
Algunos desafíos para fomentar el DEL y la gobernanza en un contexto de diversidad	19
Hacia una Política Pública Colombiana de DEL desde el enfoque de la gobernanza	22
Referencias	24



# Repensando la Gobernanza y el Desarrollo Económico Local desde Colombia: Informalidad, Élite y Diversidad

## Introducción

Durante la mayor parte del siglo XX, el contexto económico y político en Colombia ha sido caracterizado por políticas de desarrollo regional implementadas de modo jerárquico y vertical por parte del gobierno nacional. Sin embargo, durante las últimas décadas de descentralización, democratización y neoliberalización del Estado en Colombia han surgido nuevas formas de pensar cómo se gobierna y planea el desarrollo de los territorios. En este contexto, el concepto de gobernanza, basado en la idea de que las decisiones de gobierno y política pública deben hacerse a través de redes y asociaciones horizontales entre actores del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil, se ha generalizado y expandido a gran velocidad por el país. Hoy en día, no sólo en Colombia sino en toda América Latina, difícilmente podemos encontrar unas guías sobre desarrollo territorial que no incluyan los procesos participativos, la planificación estratégica o las asociaciones público-privadas (APP) como instrumentos deseables en el diseño, planeación e implementación de políticas públicas de desarrollo económico local y regional. La idea de gobernanza es útil para ir más allá de dicotomías como Estado vs. sociedad, o público vs. privado que, por mucho tiempo, han dominado los estudios de gobierno y desarrollo. No obstante, es importante también entender cómo la mezcla de las nuevas herramientas de la gobernanza y las dinámicas institucionales propias de Colombia hace que las relaciones, supuestamente horizontales, de la gobernanza y sus beneficios para el desarrollo local no sean tan fáciles de alcanzar e implementar en la práctica.

Este documento hace una reflexión crítica y propositiva sobre cómo adaptar el enfoque de la gobernanza desde una perspectiva colombiana para promover procesos y políticas de desarrollo económico local (DEL). Entendemos el DEL como un proceso de mejora en el bienestar de los habitantes de un territorio gracias al uso de los recursos tangibles e intangibles de ese territorio de manera participativa, inclusiva y sostenible. La primera parte hace una revisión crítica sobre la relación entre gobernanza y el DEL, la cual ha tendido a interpretarse desde la experiencia de los territorios de Europa y Estados Unidos. Desde la década de 1990 y tras el recono-

cimiento de la importancia de las instituciones para el desarrollo, la visión de la “buena gobernanza” comenzó a expandirse por Colombia a través de proyectos financiados por el Banco Mundial y otros organismos de la cooperación para el desarrollo. Esta visión, sin embargo, privilegió la replicación rápida de modelos y “buenas prácticas” de gobernanza y políticas de DEL que no necesariamente se adaptaban a las condiciones locales de los países o territorios de implementación. Frente a eso, la segunda parte del documento propone tres aspectos clave de la gobernanza que hay que tener en cuenta para promover iniciativas y políticas que puedan fomentar el DEL en Colombia: 1) la informalidad que predomina en numerosos ámbitos institucionales del país así como en procesos de planeación y desarrollo a nivel territorial; 2) entender las dinámicas de poder en las regiones de Colombia y el rol de las élites en influenciar procesos de gobernanza y DEL; y 3) la variedad de identidades y diferentes visiones sobre territorio, planeación y desarrollo que conviven en el país. El documento concluye con algunas recomendaciones sobre cómo podría incorporarse esta visión de gobernanza en futuras políticas públicas y procesos de planeación del DEL en Colombia.

## Los orígenes de la gobernanza como estrategia de DEL en Colombia

Desde la década de 1990 la idea de la gobernanza ha entrado con fuerza en el discurso y la práctica de la planeación del desarrollo territorial en Colombia (Moncayo, 2004). Aunque hay muchas interpretaciones del concepto de gobernanza (Aguilar, 2010), en este documento entendemos gobernanza como el “proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones para alcanzar objetivos que han sido discutidos y definidos colectivamente en entornos fragmentados” (Bagnasco y Le Galès 2000, p. 26). Esta nueva forma de gobernar basada en la gobernanza se caracteriza por dar mayor protagonismo a actores no gubernamentales como cámaras de comercio, organizaciones de la sociedad civil, gremios organizados, universidades, etc. en los procesos de diseño, planeación e implementación de políticas públicas. Desde esta perspectiva, términos

como redes, colaboración público-privada y planificación estratégica se han convertido en denominador común de las políticas de desarrollo territorial latinoamericanas en años recientes (Gallicchio, 2004; Aguilar, 2010).

El interés por la gobernanza como un enfoque y herramienta para promocionar el desarrollo a nivel urbano y regional en Colombia puede explicarse por dos factores clave. En primer lugar, hay que destacar los procesos de descentralización que tuvieron lugar en el país durante los años ochenta y noventa. En segundo lugar, es importante señalar el nuevo consenso alrededor de la importancia de la gobernanza que surge desde mediados de los noventa en las organizaciones de desarrollo que operan en el subcontinente. Tras las duras críticas a la ineficacia de las políticas de ajuste estructural del Consenso de Washington y la irrupción de la Nueva Economía Institucional, que ponía en evidencia la importancia de las instituciones –formales e informales– en el crecimiento económico, la mayoría de programas de desarrollo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Cooperación Europea y Naciones Unidas, comenzaron a incluir la necesidad de articular y desarrollar instituciones y redes de gobernanza como herramientas de desarrollo.

La descentralización política de Colombia comenzó a profundizarse con la elección popular de alcaldes en la década de los 80. El proceso descentralizador en Colombia tomó un mayor auge con la aprobación de la nueva constitución de 1991 y la introducción de profundas reformas a la organización territorial que fortalecieron la autonomía y descentralización en materia política, fiscal y administrativa. En aspectos políticos se avanzó con la elección popular de gobernadores. Asimismo, los municipios y departamentos vieron fortalecidas sus finanzas con nuevos recursos y transferencias, ya que la nueva Carta Política estableció que el 46% de los ingresos corrientes de la nación tenían que ser transferidos a las entidades territoriales, lo que hoy constituye el Sistema General de Participaciones (Bonet et al., 2014). La Constitución permitió también la transferencia de nuevas competencias hacia las entidades territoriales. Por ejemplo, se otorgó la capacidad para que los departamentos pudieran adoptar competencias especiales teniendo en cuenta sus diferencias de tipo poblacional, cultural, de recursos económicos y naturales;

algo palpable en la Ley de Fronteras (Ley 191 de 1995) o la ley que dicta normas especiales para San Andrés y Providencia (Ley 47 de 1993). Las nuevas competencias también robustecieron las capacidades de planeación de los municipios. Un ejemplo de ello es la Ley 388 de 1997 que estableció que los municipios colombianos de más de 30,000 habitantes debían realizar sus propios planes de ordenamiento territorial a través de mecanismos participativos.

Estas reformas descentralizadoras tuvieron lugar en un contexto de apertura económica y ajuste estructural que otorgó también mayor protagonismo del sector privado y redujo la capacidad de actuación del Estado (Estupiñán, 2012). En ese escenario, el fortalecimiento de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales y la reducción del Estado a través de privatizaciones fueron impulsadas como estrategias para promover el desarrollo regional y local y, de esa manera, lograr una mayor eficiencia institucional y económica. En ese orden de ideas, la meta de lograr “territorios competitivos” se volvió un objetivo central, para lo cual era necesario fomentar la concertación e interacción entre el sector público y el sector privado (Vásquez-Cárdenas y Montoya-Brand, 2016). El auge de la descentralización fomentó, también, una reinterpretación del papel de los gobiernos subnacionales y de la escala de lo local. Estos pasaron de tener un rol meramente operativo de proyectos desarrollistas impulsados por el gobierno Nacional (Hernández-Bonivento, 2012) a asumir un mayor protagonismo en la toma de decisiones y en la forma de ejecutar políticas para el desarrollo en sus territorios (Restrepo, 2004).

## **Críticas a la gobernanza como estrategia DEL**

La descentralización no es, sin embargo, una panacea para el desarrollo económico local (De Mattos 1990). Su efectividad y traducción potencial en resultados de desarrollo local depende de la articulación con capacidades e instituciones locales. Por ejemplo, debido a los escasos recursos técnicos como financieros a nivel subnacional para poder planificar el desarrollo (Varela et al., 2013), la descentralización y la emergencia del paradigma de la gobernanza hizo que gobiernos locales – y particularmente las autoridades en medianas y grandes ciudades – pasaran también a depender de su asocia-



ción con el sector privado y grupos de sociedad civil para elaborar estudios y prestar servicios. Por tanto, frente a una primera oleada de estudios de gobernanza que celebraban la emergencia de nuevas posibilidades de gobernar el territorio de manera más horizontal y democrática, tres críticas principales han surgido a este paradigma en los últimos años.

En primer lugar, la posibilidad de que la gobernanza, como los gobiernos y los mercados, pueda fallar (Jessop, 1998). Esto se da, por ejemplo, cuando los objetivos de los diversos actores locales se alejan en demasía del interés público o cuando existe un conflicto irreconciliable en las negociaciones entre actores. A pesar de que los procesos participativos y redes que promulga la gobernanza abren la posibilidad de desarrollar políticas y estrategias a través de procesos de decisión participativos que pueden incluir a diferentes actores, la falta de representación de ciertos actores, ya sea de manera directa (no invitados a participar) o indirecta (invitados a participar pero sin estar familiarizados con el lenguaje y las dinámicas de la planificación participativa), puede llevar a la reproducción de las jerarquías sociales existentes o al diseño de agendas que perjudiquen a poblaciones vulnerables o sub-representadas (Montero, 2015). Evitar este tipo de fallas es particularmente importante en el contexto colombiano donde la debilidad de los representantes públicos en estructuras de gobernanza y planeación a nivel territorial así como las pocas garantías para la gestión transparente y participativa de los recursos (cooptados muchas veces por las élites locales) puede llevar al diseño de políticas públicas que reproduzcan las jerarquías y disparidades sociales existentes en lugar de revertirlas.

La segunda crítica tiene que ver con la manera en la cual el Banco Mundial y varios organismos internacionales de desarrollo han difundido el enfoque de la “buena gobernanza” como la solución al desarrollo de los países (Santiso, 2001). Podemos caracterizar la “buena gobernanza” como un enfoque pragmático que buscaba identificar casos exitosos de relaciones estado-sociedad en ciudades, regiones y países que pudieran ser usados y replicados como modelos y “buenas prácticas” de gobernanza en otros lugares. Según Pomerantz (2011), los principales aspectos de la agenda de la “buena gobernanza” adelantada por el Banco Mundial en la década de 1990 tenían que ver con la capacitación de gobier-

nos, la descentralización, fomentar el estado de derecho, la corresponsabilidad y los mecanismos formales de democracia. Sin embargo, debido a que muchas veces este enfoque ha fomentado estructuras de decisión con más sociedad civil como excusa para reducir el papel del Estado, el enfoque de la “buena gobernanza” ha sido también criticado como neoliberal (Sheppard y Leitner, 2010) por asumir que el Estado es simplemente predador y corrupto (McGuire y Olson, 1996). Además, el énfasis del enfoque de la “buena gobernanza” en la replicabilidad de “buenas prácticas,” también ha sido criticado por ser prescriptivo y no tener en cuenta la diversidad institucional de los contextos locales (McCarney, 2003).

Finalmente, la tercera crítica sobre la gobernanza surgió por la necesidad de contextualizar el supuesto “cambio del gobierno a la gobernanza” a las condiciones sociopolíticas y económicas de cada territorio dada la imposibilidad de interpretarlo como un cambio universal. La teoría de la gobernanza ha estado dominada por la experiencia de los países del norte de Europa, Estados Unidos y Reino Unido (Marinetti, 2003). No obstante, como afirma el filósofo y politólogo mexicano Luis F. Aguilar (2010), mientras que los estudios de gobernanza en el contexto anglosajón se han centrado en analizar y criticar las nuevas formas gerenciales neoliberales introducidas por la Nueva Gestión Pública, en el caso latinoamericano es necesario entender cómo las nuevas herramientas de la gobernanza se hibridaron con dinámicas institucionales y políticas heredadas del autoritarismo y el clientelismo. A diferencia de EEUU, Reino Unido o Europa del Norte, en América Latina nunca se partió de una democracia o estado del bienestar consolidados.

Mirar a la gobernanza desde Colombia implica tener en cuenta diversos procesos socio-políticos y económicos que han tenido lugar en el país y, por tanto, hace más compleja la narrativa anglosajona de una transición relativamente simple de un Estado democrático del bienestar a uno neoliberal. En ese sentido, este documento hace énfasis en que en Colombia no se puede aplicar el concepto de gobernanza de la misma manera en que es entendido y utilizado en países europeos o del norte global (Tobasura y Ospina, 2010) y es por tanto necesario y urgente repensar la gobernanza desde un enfoque diferencial y que esté en sintonía con la economía política y la realidad territorial de Colombia.

## Re-pensando la relación entre gobernanza y DEL desde Colombia: Informalidad, Élite y Diversidad

En la sección anterior mostramos que la visión anglo-céntrica de la “buena gobernanza” como herramienta de desarrollo económico local privilegió la replicación rápida de modelos y “buenas prácticas” de DEL provenientes de Europa y EEUU que no necesariamente se adaptaban a las condiciones locales de los países o territorios de implementación en Colombia. También identificamos herramientas para incentivar el aprendizaje de tecnologías para alcanzar un desarrollo económico local sostenible e inclusivo. En esta parte del documento proponemos tres aspectos clave a tener en cuenta para que las iniciativas sobre gobernanza y las políticas públicas puedan incentivar el desarrollo económico local en Colombia: 1) la informalidad que predomina en numerosos ámbitos institucionales del país así como en procesos de planeación y desarrollo a nivel territorial; 2) entender las dinámicas de poder en las regiones de Colombia y el rol de las élites en influenciar procesos de gobernanza y DEL; y 3) la diversidad de poblaciones y territorios que conviven en el país así como las nuevas formas de planeación basadas en la diversidad cultural que se han experimentado en las últimas décadas. Para cada una de estas variables clave se analiza un estudio de caso particular colombiano que pone de manifiesto las posibilidades y límites de fomentar el DEL a través de la gobernanza en Colombia

### 1. Informalidad, Gobernanza y DEL

Como han argumentado Amin (1999), y más recientemente Rodríguez-Pose (2013), la mayor parte de la literatura sobre instituciones y desarrollo económico se ha centrado en utilizar indicadores cuantitativos, modelos econométricos y la teoría de juegos para analizar el papel de las instituciones formales como el estado de derecho y los derechos de propiedad, al igual que la corrupción. Sin embargo, muchos de los arreglos institucionales que ocurren a nivel local y departamental en Colombia para fomentar el DEL se caracterizan por su informalidad. Estos procesos informales son, por tanto, invisibles a las metodologías cuantitativas mediante las cuales los economistas institucionales del desarrollo, particularmente del Banco Mundial (Aron 2000, Kaufmann et al., 2000), han intentado medir la rela-

ción entre instituciones y el desarrollo económico (Rodríguez-Pose 2013). Tener en cuenta y promover esta infraestructura “blanda” o informal que tiene lugar en ciudades pequeñas y regiones periféricas de Colombia es clave para poder promover procesos de desarrollo económico local basados en las características institucionales propias de estos territorios.

En el libro *Gobernanza Frágil y Desarrollo Económico Local*, Montero y Chapple (2018) destacan tres variables clave para poder analizar y fomentar el desarrollo económico local basadas en los procesos institucionales informales que suelen caracterizar a las ciudades pequeñas e intermedias de América Latina:

1. Crear redes y asociaciones que puedan conectar las dimensiones horizontales y verticales de la gobernanza necesarias para promover el desarrollo económico local;
2. Reconocer la existencia de diversas formas de aprendizaje y fomentar los procesos de aprendizaje para generar nuevas formas de colaboración y desarrollo económico;
3. Fomentar liderazgos individuales y facilitar la transición hacia procesos de liderazgos compartidos e inclusivos capaces de gestionar conflictos en esquemas emergentes de colaboración.

Con base a estas tres variables para analizar las instituciones informales, a continuación se desarrollan algunas ideas de cómo usar estas instituciones informales para el DEL.

#### Redes

Una manera de entender el papel de las redes en el desarrollo territorial es a través de la noción del capital social (Vargas, 2008). El capital social es un concepto que mide la capacidad de colaboración y organización social entre individuos, lo cual está influenciado por la confianza, la efectividad de las instituciones y la cantidad y calidad de redes y asociaciones existentes entre los actores de un territorio (Putnam, 1993). El capital social facilita tanto vínculos entre pares como puentes con el mundo exterior, permitiendo en consecuencia la acción conjunta (Putnam, 1993). Pero las redes de con-

fianza y colaboración no sólo facilitan la acción conjunta, sino que también pueden acercar las esferas del mundo privado y público y llevar al Estado y a la sociedad civil a una sinergia que se convierta en un activo de desarrollo (Evans, 1996).

Al igual que existen territorios con mayores y menores niveles de formación y capital humano existen también territorios con distintos niveles de capital social. En otras palabras, la confianza, las instituciones y las redes de colaboración social no están automáticamente presentes en todos los territorios y hay diferencias notables entre la capacidad de colaboración entre territorios. Estudiosos del capital social en Colombia han llegado a la conclusión de que la sociedad colombiana está fragmentada y atomizada y que la participación en asociaciones voluntarias es escasa (Sudarsky, 2001). La firma de los acuerdos de paz sin embargo abre nuevas posibilidades para la recomposición de las redes territoriales y el tejido social colombiano.

La creación de redes en Colombia por tanto se encuentra en una encrucijada: si bien existen debilidades en capital social y bajos niveles de confianza del gobierno, persisten hasta el día de hoy en Colombia, particularmente en municipios pequeños e intermedios, el creciente papel de las redes y las instituciones informales en el contexto de la globalización y que ofrece nuevas posibilidades de desarrollo local y regional para ciudades pequeñas e intermedias (Méndez, Michelini y Romero, 2006; Vázquez Baquero, 2010). Por ejemplo, Méndez et al. (2006) han argumentado que las ciudades intermedias cuentan con fuertes redes sociales de cooperación que podrían usarse para fomentar nuevas posibilidades de desarrollo económico local e innovación en el contexto de la globalización. En ese sentido, señalan algunas iniciativas como, por ejemplo:

crear foros de diálogo y participación capaces de realizar un inventario de los recursos disponibles, identificar las potencialidades y los déficit actuales, y a partir de aquí buscar una convergencia que pueda concretarse en proyectos colectivos. Una mejor coordinación entre las universidades, centros de investigación y centros de formación técnica o profesional con las empresas e instituciones públicas...” (Méndez et al., 2006, p. 393)

## Aprendizajes

Como hemos destacado anteriormente, la literatura de la gobernanza económica se ha interesado cada vez más por el rol que juegan los procesos de aprendizaje en el desarrollo económico local y regional. Este giro ha venido motivado por un mayor énfasis en la necesidad de entender la productividad y competitividad de las empresas no sólo en términos de su capacidad de minimizar costes y maximizar beneficios sino como algo derivado de las rutinas y procesos usados en las operaciones productivas, comerciales y de gestión del día a día. En otras palabras, las empresas que sobreviven en el tiempo no son necesariamente aquellas con mejor ratio de beneficio/costes, sino aquellas que logran adaptarse y sobrevivir a cambios en la demanda o en la manera de producir motivada por nuevas tecnologías, nuevos materiales, nuevos procesos, etc.

Más recientemente, numerosos autores han abogado por pensar en estos procesos de aprendizaje no sólo a nivel de la empresa individual sino entre los diferentes actores –empresas, organizaciones, asociaciones, individuos, etc.- que forman parte de una ciudad o región (Lundvall & Johnson, 1994, Morgan, 2007). A estos procesos territoriales también se les conoce como procesos de aprendizaje colectivo (collective learning). A través de procesos de aprendizaje colectivo, los territorios pueden no sólo adaptarse a nuevas demandas productivas o tecnológicas, sino también crear nuevas instituciones y colaboraciones público-privadas que permitan fomentar las capacidades locales y el desarrollo económico territorial (Helmsing, 2001).

En la literatura del desarrollo económico se ha distinguido tradicionalmente entre dos tipos de conocimiento: explícito y tácito. El conocimiento explícito es aquel que puede transferirse de manera oral y/o escrita y por tanto aprenderse a través de manuales, cursos, guías, etc. El conocimiento tácito, sin embargo, sólo puede ser adquirido a través de práctica o imitación, por ejemplo, en una relación de mentor-aprendiz. Debido a la importancia de la experiencia práctica y personal para adquirir este tipo de conocimiento, los procesos informales de aprendizaje relacionados con el conocimiento tácito se centran más en la colaboración e intercambio de conocimiento entre redes de iguales (también llamados de par-a-par), por ejemplo, entre empresas con

productos parecidos, campesinos con necesidades similares o burócratas con desafíos comparables. En este contexto, la narración de historias (también conocido como *storytelling*) tiene una gran importancia como herramienta para el desarrollo local y regional (Throgmorton, 1996; Sandercock, 2003). La transmisión de conocimiento a través de historias (*storytelling*) se diferencia de la transmisión de conocimiento a través de técnicos o expertos en varios aspectos. Una historia tiene un orden cronológico –un principio y un fin– así como un argumento y unos protagonistas claros e identificables. Las historias tienen también una tensión moral y potencial para generalizarse (Sandercock, 2003, 13). En otras palabras, las especificidades y enseñanzas de una historia pueden aplicarse a otros contextos. Estos mecanismos “suaves” o informales de aprendizaje como el *storytelling* o la experiencia práctica pueden convertirse en herramientas muy potentes para crear nuevas formas de colaboración y gobernanza para el DEL (Chapple & Montero, 2016). No obstante, estas nuevas formas de colaboración entre actores, basadas en procesos de aprendizaje, pueden ser frágiles al principio y es necesario tener especial cuidado en reforzarlas y hacerlas sostenibles en el tiempo.

## Liderazgo

Las redes y asociaciones entre actores públicos y privados son estructuras con diferentes grados de densidad (más o menos actores involucrados), pero también con diferentes grados de sostenibilidad (duración en el tiempo). Esta sostenibilidad viene definida por la manera en la cual una red pueda mantenerse funcional y cohesionada en el tiempo. Diferentes elementos juegan su rol en este aspecto: relaciones de poder equilibradas, sistemas efectivos para manejar el conflicto entre los miembros de la red, misión y objetivos bien definidos, etc. Las redes de gobernanza pueden surgir de manera orgánica a través de la asociación paulatina de nuevos miembros o bien pueden establecerse de manera arbitraria como una manera de solucionar un problema determinado. La cooperación internacional en Colombia ha apoyado financieramente diferentes iniciativas a través de la creación de redes y liderazgos. Lamentablemente, también son numerosos los casos en los que estas nuevas asociaciones no logran su objetivo o dejan de existir tras algunas reuniones iniciales. En ese sentido, el rol de ciertas personas u organizaciones líderes es clave no sólo para impulsar nuevos procesos

de desarrollo económico local, sino también para darle sostenibilidad en el tiempo a procesos en marcha.

Como hemos visto anteriormente, la confianza no sólo es determinante en la calidad o intensidad de las redes, también ejerce influencia sobre el grado de apertura a nuevos participantes e ideas. A pesar del consenso en relación con los efectos positivos del capital social en el desarrollo económico local, éste también puede desencadenar efectos negativos si es excesivamente excluyente y conduce a redes incapaces de abrirse a nuevas ideas e innovaciones (Murphy, 2006). El buen funcionamiento de los mecanismos de gobernanza de un territorio por tanto requiere no sólo de capital social dentro de una comunidad pequeña sino también de actores catalizadores con la capacidad de influir e involucrar a más actores hacia el logro de metas y objetivos comunes de desarrollo del territorio (Sotarauta et al., 2012; Stimson et al., 2009).

En este contexto, Karlsen y Larrea (2012) hacen una distinción entre tres tipos de capacidades que facilitan la emergencia de procesos de liderazgo compartido: la capacidad institucional, la capacidad de trabajar en red y la capacidad de socialización. En primer lugar, la capacidad institucional hace alusión a la habilidad para conectar a los actores en una red y facilitar espacios para la acción. En segundo lugar, la capacidad de trabajar en red consiste en la habilidad para fortalecer la confianza y elementos de solidaridad y lealtad entre los actores. En tercer lugar, la capacidad de socialización se refiere a la habilidad para que los miembros valoren la red y trabajen por el logro de objetivos comunes. Por su parte, Andrew Beer (2014) identifica una serie de características que definen un líder efectivo en un entorno rural y comunitario: 1) la formulación de una visión realista del desarrollo económico y social de la comunidad; 2) tiene el aval de la gran mayoría de la comunidad o en su defecto, se compromete de manera activa para lograrlo 3) motiva a las personas a alcanzar la visión común y 4) predica con el ejemplo. Así mismo, este autor sugiere que en las comunidades rurales, líderes efectivos a nivel local construyen resiliencia comunitaria y pueden contribuir a asegurar el futuro económico de la comunidad.

Uno de los aprendizajes de ADELCO en la promoción de liderazgos y DEL en Colombia ha sido la importancia de formar líderes locales en el sector público, privado y social, ya que estos, en el mediano y largo plazo,

asumen cargos con capacidad de decisión e incidencia en diferentes ámbitos. Uno de los factores de éxito identificados por ADELCO es la existencia de líderes locales que conocen y se comprometen con el desarrollo territorial y que a lo largo de su carrera van asumiendo posiciones en diferentes entidades del territorio con esa visión. La experiencia latinoamericana reciente muestra que este tipo de liderazgos, combinado con otros factores, puede contribuir a dinamizar el DEL de manera sostenible (Madridejos, 2017).

En el contexto de Colombia es importante tener en cuenta que los liderazgos no sólo deben ser compartidos sino también inclusivos. Por inclusión nos referimos a tener en cuenta variables como raza, género y edad a la hora de fomentar y analizar el rol de los liderazgos territoriales en el DEL. En muchas ocasiones, los liderazgos en ciudades pequeñas y zonas rurales suelen recaer en hombres blancos mayores en detrimento de mujeres, jóvenes y personas de color (Montero y Calderón 2018). En este contexto, es importante contar con líderes que representen la diversidad demográfica de los territorios. Finalmente, otro dato a tener en cuenta en el caso de Colombia es el alarmante número de asesinatos de líderes sociales y territoriales. Según el informe de INDEPAZ-ACPAZ (2018), tan sólo entre enero y marzo de 2018, fueron asesinados en Colombia 58 líderes sociales y defensores de DDHH. La distribución geográfica muestra una concentración de asesinatos en ciertos departamentos: Cauca (12), Antioquia (9), Norte de Santander (6) y Córdoba (5). Es urgente en este contexto garantizar la seguridad de los líderes sociales en los territorios y hacer valer las reglamentaciones al respecto en los Acuerdos de Paz.

Para ilustrar las posibilidades y límites de fomentar el DEL a través de procesos de gobernanza informal en Colombia, en la siguiente sección se analiza el caso de Mompox, donde un grupo de artesanos independientes está innovando nuevas formas de asociación y liderazgo basadas en sistemas de colaboración informales con roles específicos y bien definidos para cada uno de sus miembros (Montero y Calderón, 2018). Estas dinámicas han generado mecanismos horizontales de reciprocidad para generar confianza entre los artesanos antes de su formalización y han logrado además incluir a jóvenes y mujeres en sus estructuras de liderazgo.

## Estudio de caso: Mompox

Un estudio de Artesanías de Colombia de 2013 identificó una debilidad en el fomento de procesos de asociatividad entre artesanos de la filigrana en Mompox debido a una actitud individualista y una falta de confianza en los beneficios del trabajo colectivo. El estudio destacaba el debilitamiento de los líderes de las organizaciones debido al poco relevo generacional y el gran número de responsabilidades que les recaen, la falta de comunicación entre los miembros de las asociaciones y el desconocimiento de los diferentes proyectos que llegan a respaldar procesos de desarrollo económico en la región. Al igual que ocurre en otros municipios colombianos, en Mompox hay un esquema repetido de organismos públicos y agencias de desarrollo que condicionan la inversión en un nuevo proyecto a la creación de una asociación de productores. Con frecuencia los fondos de estas iniciativas desaparecen con el tiempo al igual que la asociación, reduciendo las expectativas locales en relación con la creación de nuevas asociaciones y la sostenibilidad de las mismas.

Frente a este panorama de desilusión con formas tradicionales de asociatividad en el sector de la orfebrería, hace un año surgió en Mompox el Grupo de Artesanos Independientes (GAI), un grupo de artesanos orfebres que trabajaban de manera independiente. El grupo está conformado por 20 artesanos organizados por una causa común: la construcción de líderes en el sector de la filigrana que incluya a jóvenes y mujeres para romper con la figura tradicional de hombre mayor “maestro” que usualmente lideraba las asociaciones creadas con anterioridad. Aunque la mayoría son jóvenes artesanos, todos son maestros orfebres y se benefician de la experiencia y trayectoria de personas mayores en el grupo, respetados como ‘maestros de maestros’ en el oficio. Esta colaboración inter-generacional incentiva el sentido de pertenencia por la filigrana entre los más jóvenes. La inclusión de líderes mayores y jóvenes contribuyó al empoderamiento de algunos jóvenes del municipio y abrió nuevas posibilidades para la generación de una acción colectiva más inclusiva. Aunque se trata de un grupo de reciente formación, el grupo de artesanos independientes de Mompox pone en evidencia que no todas las asociaciones necesitan ser formalizadas para construir redes de colaboración y que la formalización jurídica no necesariamente constituye el primer paso



para afianzar procesos de asociatividad. Por el contrario, privilegiar mecanismos horizontales de participación y liderazgo que permitan que todos los miembros tengan injerencia en las decisiones colectivas contribuye a incentivar la confianza de los participantes en relación con la asociatividad. La evidencia de Mompox sugiere que los esfuerzos de política pública sobre liderazgo y desarrollo económico local se enfoquen en fomentar dichos procesos evolutivos de manera progresiva y con énfasis en las actividades generadoras de confianza y colaboración inter-generacional, en lugar de la simple formalización jurídica de las asociaciones y el empoderamiento de líderes tradicionales.

## 2. Élite, Gobernanza y DEL en Colombia

En América Latina y, particularmente en Colombia, existe una poderosa élite oligárquica que controla gran parte de los activos capitalistas, los derechos de propiedad de la tierra y muchos de los recursos territoriales. Los cambios hacia un sistema de gobierno más descentralizado luego de la entrada en vigor de la Constitución de 1991 permitieron a las élites locales y regionales tener una mayor influencia en los arreglos institucionales y de gobernanza creados en sus respectivos territorios. Esto pone de manifiesto la necesidad de estudiar el papel de las élites políticas y económicas en la configuración del desarrollo económico local en Colombia. Esta necesidad se ha puesto, además, de manifiesto también entre los principales autores del debate académico entre institucionalismo y desarrollo. En los últimos años se ha producido un importante cambio en la manera de analizar el papel de la gobernanza para generar desarrollo. A principios de la década de 1990, Douglas North (1990) afirmaba que, para lograr desarrollo, los territorios necesitaban contar con estructuras institucionales “correctas” que redujeran al máximo los costos de transacción. Mas recientemente, sin embargo, este autor argumenta que para entender el impacto de las instituciones en el desarrollo es necesario realizar un cuidadoso análisis de las estructuras de poder, las élites y las relaciones sociales que existen en un territorio. En ese sentido, North et al. (2009, p. 159), enfatizan que “el desarrollo político y económico resulta de la creación de instituciones más sofisticadas y duraderas que puedan estructurar las relaciones de las élites dentro de una coalición dominante”. De manera similar, el economista Dani Rodrik ha venido prestando una mayor

atención al rol de las élites y los grupos poderosos en el desarrollo, comprendiéndolos como un factor importante a la hora de abordar el análisis institucional del crecimiento económico y el desarrollo inclusivo (Rodrik, 2014). Esto se debe a que las élites pueden, por ejemplo, bloquear reformas que pretendan lograr una gobernanza más eficiente si temen que estas políticas pueden afectar su poder político.

Si bien existe una variedad de interpretaciones diferentes sobre la definición del concepto de “élite”, en este documento nos basamos en la clasificación de Di John y Putzel (2009, p.15), quienes encuentran que las élites están formadas por una serie de individuos y grupos organizados que incluyen: a) individuos que representan activos valiosos en una economía (es decir, capitalistas); b) aquellos que tienen poder sobre la asignación de derechos de propiedad (es decir, líderes políticos o propietarios); c) aquellos que tienen poder para negociar en nombre de una comunidad (es decir, líderes tribales o líderes religiosos); y d) líderes de organizaciones políticas (es decir, líderes de partidos).

Para entender el rol que juegan las élites en el DEL es útil pensar en la capacidad de organización de los diferentes actores de un territorio. La capacidad de organización se entiende como el poder de cualquier grupo – de élite o no élite – para organizarse económica y políticamente con el fin de influir en las funciones institucionales y en la formulación de políticas públicas (Khan, 2010a). Los distintos resultados de desarrollo de un territorio frente a otro por tanto no son simplemente atribuibles a las diferentes capacidades institucionales o gubernamentales de esos territorios, sino que son también afectados por las relaciones al interior de las élites y por cómo las organizaciones de las élites y los grupos no pertenecientes a las élites se relacionan entre ellos. Esto también incluye dinámicas con y entre grupos armados del conflicto colombiano. En ese sentido, hay que tener también en cuenta cómo ciertos individuos o grupos no pertenecientes a las élites, como activistas políticos, organizaciones de la sociedad civil, grupos como los paramilitares, el ELN y las FARC son también relevantes para abordar el análisis del poder a nivel territorial.

## Élites en Colombia

Colombia es un país de regiones en el que las estructuras políticas y económicas están altamente regionalizadas desde la época colonial (Appelbaum, 2016). El libro “Colombia una nación a pesar de sí misma” refleja la gran fragmentación del país (Bushnell, 1993). Las relaciones de poder y las estructuras de las élites en Colombia se caracterizan por tener un alto grado de fragmentación (Hylton y Tauss, 2016). Dicha fragmentación es visible no sólo a lo largo de las líneas geográficas, sino que también está representada por una división entre las facciones de las élites a lo largo de las líneas sectoriales y los intereses empresariales (Franz, 2018). La evolución histórica de la distribución del poder, con un gobierno central relativamente débil y poderosas facciones de élites regionales con una multiplicidad de intereses empresariales, ha dado como resultado un dominio de diferentes facciones de las élites oligárquicas a nivel regional y local. Además de la importancia de las capacidades de las entidades gubernamentales locales, la literatura académica ha aumentado su interés en la relevancia de las capacidades y el compromiso de las élites para lograr resultados incluyentes y sostenibles de desarrollo económico local. Una cuestión central en el análisis de la forma en que las élites influyen en la gobernanza económica y el desarrollo tiene que ver con los tipos y niveles específicos de capacidades y compromisos de las élites. Las particularidades de muchos gobiernos descentralizados de Colombia y el rol relativamente fuerte de las facciones de las élites regionales en su influencia en el entorno institucional para lograr una gobernanza económica eficiente, permiten que se destaque de forma concreta la interacción entre las élites regionales, el Estado local y las entidades gubernamentales, y el gobierno central de Colombia. Adicionalmente, en muchas regiones colombianas existen poderosas facciones de élite que no se sienten históricamente alienadas y arraigadas en el territorio y la región en donde están operando. Por razones de colonización interna o de mover operaciones empresariales a partes con alta riqueza en recursos naturales se observa que en regiones como los Llanos Orientales o en el Chocó existen élites poderosas que no tienen vínculo histórico o identidad territorial con la región, lo cual también dificulta la relación entre élite empresarial y la política pública local y regional en ese contexto.

En Colombia, la falta de un proyecto unificado de las élites para establecer capacidades estatales modernas ha dificultado el desarrollo de capacidades institucionales para incentivar el crecimiento en los sectores de tecnología media y alta. La dinámica en juego en Colombia, en donde muchas poderosas facciones de la élite regional compiten por el poder político para acceder a fuentes de creación de rentas nacionales, no ha resultado en una competencia productiva. En cambio, las élites a menudo han usado su poder de una manera que ha desembocado en un ineficaz aprovechamiento de rentas económicas. Además, la gran concentración de élites regionales de Colombia en la creación de excedentes a través de actividades económicas territoriales ha resultado, en muchos casos, en el establecimiento de estructuras de gobernanza que difícilmente pueden conducir a niveles de desarrollo económico inclusivos y sostenibles (Khan y Blankenburg, 2009; Franz, 2018).

## Concentración del poder en Colombia y DEL

En Colombia, los intereses de las élites y las capacidades tecnológicas de los empresarios son factores importantes para incentivar (o desincentivar) el aprendizaje tecnológico y el desarrollo económico local. Colombia, como la mayoría de los países de América Latina tiene muy bajos niveles de productividad. Después de la apertura económica de la década de 1990, las políticas públicas flexibilizaron el mercado laboral y hubo un crecimiento económico concentrado en sectores de baja productividad y bajos salarios. A pesar de que se incentivó la inversión extranjera a través de la creación de numerosas zonas francas, hubo una falta de incentivos para fomentar inversiones privadas en sectores de alto valor añadido y alta productividad. Además, el continuo fomento del crecimiento del sector extractivo y minero no sólo pone en peligro la biodiversidad y la sostenibilidad ecológica, sino que también tendría efectos negativos para la economía en el largo plazo.

Un problema grave para el desarrollo económico de Colombia es la concentración del poder. Debido a los excedentes económicos creados por la extracción de recursos naturales en los últimos años, el poder relativo de los terratenientes y de las empresas mineras y petroleras ha aumentado con respecto al de otros actores económicos. Tal concentración de poder económico

coincide con una concentración del poder político. En muchas regiones donde la presencia de élites económicas o políticas ha sido marginal se ve una concentración de poder por actores armados. Esa concentración de poder resulta de control territorial, de despojo de tierras, y de desplazamiento forzado. La cooptación de lo político por estos actores económicamente poderosos aumenta aún más la concentración de poder de actores armados e ilegales en ciertas regiones.

La concentración del poder político y económico en manos de unos pocos socava el desarrollo de la capacidad del Estado de apoyar a sectores y actores que se encuentran fuera del dominio del poder, lo cual también tiene efectos negativos para el fomento de la competencia, algo muy necesario para la economía colombiana. Si no hay capacidades estatales para incentivar las inversiones capitalistas en la tecnología y en los trabajadores —así exista una creencia neoliberal en la concentración de las ventajas comparativas globales— se socava aún más cualquier esfuerzo del Estado por lograr la diversificación económica y generar crecimiento en los sectores de productividad media y alta.

En muchas ocasiones surgen fallas de mercado y gobernanza relacionadas con la adquisición y adaptación de tecnología que están vinculadas a capacidades limitadas y/o al diseño de políticas deficientes que ignoran los factores particulares que fomentan el crecimiento económico. Por ejemplo, a menudo es más fácil y más barato contratar trabajadores que hayan adquirido conocimiento tácito o capacitación formal en lugar de invertir en el desarrollo de habilidades dentro de la empresa, particularmente porque los trabajadores pueden irse a otras empresas. Las capacidades de gobernanza son necesarias para proporcionar subsidios u otras formas de apoyo a trabajadores o empresas para que estas realicen inversiones en mejorar habilidades de aprendizaje (Khan, 2010b, p.22). También se requieren capacidades de gobernanza para garantizar el monitoreo y la retirada de fondos públicos en caso de incumplimiento. Sin embargo, en contextos con élites económicas poderosas, éstas podrían influir en el resultado de tales cambios institucionales y pueden utilizar su poder para promover intereses privados y actividades económicas que les benefician, a pesar de no ser necesariamente las que benefician al futuro del territorio.

Un caso interesante en el que una combinación de capacidades de gobernanza y los intereses de las élites tuvo como resultado una gestión exitosa de estrategias de financiación que lograron mejorar el desarrollo económico local en Colombia es la Federación Nacional de Cafeteros (FNC). En seguida se analiza cómo el caso de la FNC y su función histórica como organización pública-privada ha fortalecido entidades locales en la gobernanza de dinámicas de desarrollo económico local.

### **Caso de estudio: la Federación Nacional de Cafeteros**

A pesar de que las exportaciones de café crecieron más del 7% entre 1905-1909 y entre 1925-1929, muchas de las regiones cafeteras de Colombia enfrentaban serias limitaciones para lograr resultados inclusivos de desarrollo económico local. Dichas restricciones estaban relacionadas con el acceso limitado al crédito, a los mercados internacionales de capital y a redes eficientes de infraestructura. Además de estas necesidades institucionales estructurales, había otro factor que obstaculizaba el crecimiento de la productividad en el sector del café: la incapacidad de crear vínculos entre los diferentes productores a pequeña escala.

Para superar estas limitaciones institucionales, los sectores en expansión del café y el comercio unieron esfuerzos para presionar acciones por parte de los gobiernos locales y el gobierno nacional. Ese fue el comienzo de una asociación público-privada que tendría una influencia duradera en el desarrollo económico local y regional en Colombia: la FNC. Fundada en 1927, la FNC surgió como una red muy efectiva que combinaba los intereses de las élites regionales -desde banqueros, comerciantes, grandes y pequeños propietarios de tierras, hasta industriales- con intereses políticos nacionales para promover estrategias de crecimiento y desarrollo local para el sector cafetero. Las operaciones de la FNC funcionaron de manera descentralizada para poder adaptarse a necesidades particulares de aprendizaje de nuevas tecnologías y apoyar a cafeteros con créditos e inversiones específicos. En tal manera, la FNC, una federación privada con capacidades casi estatales (por ejemplo, a través de la capacidad de recaudación de impuestos) “tenía una dimensión de control social, ya que la federación construía relaciones paternalistas con los pequeños productores de café, que a su vez cooperaban y dependían de la federación y el gobierno local” (Thorp, 1998, pp. 59-62).



A pesar de que las élites que la formaron tenían intereses variados y, a veces incluso en competencia (hacendados versus industriales, locales vs nacionales), la FNC pudo ejecutar de forma independiente mecanismos institucionales para gestionar recursos nacionales que incentivaban el aprendizaje a nivel local y regional. Este esfuerzo fue clave para la promoción de un desarrollo económico local que iba más allá del sector cafetero. De esa manera, la FNC demuestra cómo la conciliación de diversos intereses de las élites no siempre es el problema central para lograr el desarrollo económico local, sino que más bien éste puede hallarse en las limitaciones institucionales relacionadas con la creación de redes de aprendizaje para mejorar la productividad entre los diferentes productores de pequeña escala. Los obstáculos financieros fueron superados gracias a los bancos mercantiles que ayudaron a los caficultores a acceder al crédito a través de la creación del Fondo del Café en 1940. Esto ayudó a los pequeños productores a invertir en largos y eficaces procesos de aprendizaje. Además, el café era, en muchos sentidos, el vínculo entre los sectores agrícola e industrial. Esta complementariedad estuvo relacionada con el hecho de que la atención en el café por parte de las élites y las entidades de gobierno, logró crear incentivos para las inversiones en desarrollo de infraestructura, aumentos generales en los ingresos, desarrollo urbano y creación de excedentes para la reinversión industrial. A través de la FNC, el café además ayudó a estabilizar la economía de Colombia, ya que concilió intereses en conflicto de las élites y logró usar el excedente para la diversificación de la economía.

En resumen, la FNC no sólo logró reducir los costos de transacción que limitan el crecimiento de ciertas actividades a nivel local, sino que también sirvió como un escenario efectivo para la negociación de las élites que redundó en una minimización de los costos de transacción y estabilizó la economía de Colombia. La FNC logró combinar diversos intereses de las élites a la vez que distribuyó rentas y beneficios a pequeños productores (Ocampo y Botero, 2000). Además logró realizar un importante esfuerzo de industrialización en la región cafetera que se mantiene vivo hasta hoy. Como afirma Restrepo Santamaría (2011, p. 20): “el café era el vínculo entre la agricultura y la industria, por la expansión de la demanda de maquinaria agrícola generada por el café.” Mientras que la FNC sigue siendo una entidad importante para fortalecer el desarrollo económico local en

Colombia, su peso al nivel nacional y local viene disminuyendo. No obstante, el caso de la FNC muestra cómo esfuerzos de élites, de entidades estatales locales y nacionales, y productores de café lograron fortalecer la institucionalidad para apoyar el desarrollo económico local y territorial.

### **3. Diversidad, Gobernanza y DEL en Colombia**

La diversidad étnica, cultural y geográfica de Colombia es un elemento determinante para poder comprender diversos procesos políticos, económicos y sociales que han tenido lugar en el país a lo largo de su historia. Este elemento es por tanto un aspecto clave a tener en cuenta a la hora de diseñar y ejecutar proyectos y políticas de DEL, como también los son la comprensión del papel de la informalidad o las élites revisados en las anteriores secciones. El proceso de poblamiento y desplazamiento que vivió Colombia durante la época colonial, que confrontó a españoles, indígenas y africanos, derivó en un control fragmentado del territorio por parte de las instituciones monárquicas sobre la Nueva Granada (González y Otero, 2006). Este orden colonial que subyugó a poblaciones indígenas y negras y privilegió los asentamientos y familias de españoles y criollos ha tenido una incidencia en la trayectoria que ha vivido el país en materia de desarrollo social y económico, y sus consecuencias llegan hasta nuestros días. Por ejemplo, es posible evidenciar que, en la actualidad, ciertos municipios que presentaron mayores niveles de esclavitud en la época colonial son sustancialmente más pobres que municipios con características similares que no vivieron ese fenómeno (Robinson, 2016). En ese mismo sentido, Meisel (2014) evidencia que algunos territorios que eran prósperos y pobres en el siglo XVI tienden estar en la misma condición que hoy en día. Dichos procesos diferenciados de poblamiento y control, sumados a la compleja geografía nacional, produjeron sociedades caracterizadas por una fuerte identidad regional y con maneras distintas de relacionarse con las instituciones del Estado (González y Otero, 2006; Fals-Borda, 1996).

Hoy en día Colombia todavía se caracteriza por ser un país con un importante mestizaje y por contar con numerosas comunidades indígenas y afrodescendientes. De acuerdo con el censo de 2005, en el país residen 87 pueblos indígenas que representan un 3,43% de la po-

blación del país, mientras que las poblaciones afrocolombianas representan el 10,62%. Además de tener una sustancial diversidad étnica, Colombia también presenta profundas disparidades en el desarrollo económico y social entre las regiones, y los sectores rural y urbano (Robinson 2016), y que afectan más fuertemente a las minorías étnicas del país. Por ejemplo, si se analizan datos sobre la pobreza multidimensional en Colombia, se puede observar que mientras el total nacional de este indicador llega al 17%, en las comunidades indígenas es del 69,5% y en las comunidades afrodescendientes es de 58,2 (DANE, 2015-2018). Estas disparidades en el desarrollo muestran un patrón de centro-periferia (Galvis y Alba, 2016), siendo la periferia más rezagada que el centro y la que acoge a gran parte de las minorías étnicas de Colombia. Esta heterogeneidad geográfica, económica y cultural que caracteriza a los territorios de Colombia ha representado enormes desafíos para la consolidación del Estado a nivel nacional y su interacción con los distintos territorios y poblaciones del país (González y Otero, 2006) así como para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo local y regional que logren revertir las diferencias existentes entre las regiones y puedan incluir a los diferentes pueblos originarios que viven en las zonas más rezagadas.

## **La Constitución de 1991: una ventana de oportunidad para administrar la diversidad**

El proceso democratizador y descentralizador que se profundizó con la entrada en vigencia de la constitución de 1991 representó una ventana de oportunidad para dar respuesta a algunos retos derivados de las profundas diferencias anteriormente mencionadas. La carta política de 1991 dio un paso histórico al reconocer, por primera vez, la condición multicultural y pluriétnica del país. Esto se tradujo en la consagración de un conjunto de principios y derechos que buscan destacar la diversidad cultural y, a su vez, definir herramientas concretas para que las diferentes minorías étnicas, como comunidades indígenas o pueblos afros, puedan proteger y perpetuar sus tradiciones y pensar el desarrollo desde sus particularidades y visiones del mundo (Bonilla, 2009). En este contexto se permitió el establecimiento y reconocimiento de los territorios y medios de producción de los pueblos indígenas y afrodescendientes (Durán, 2009). De igual forma, la nueva consti-

tución definió un modelo de democracia participativa, en el que es relevante la autodeterminación de dichos pueblos, y que demanda al Estado colombiano negociar y concertar cualquier proyecto que pueda tener un impacto sobre el territorio y la cultura de estas comunidades (Durán, 2009; Rodríguez, 2014). Por ejemplo, la norma que regula la aplicación de la consulta previa, el decreto 1320 de 1998, hace hincapié en que las comunidades indígenas y afrodescendientes deben participar en los planes de manejo ambiental que realizan los responsables de los proyectos en los territorios de dichas comunidades. En estos estudios ambientales se deben incluir los componentes socioeconómicos y culturales de los pueblos indígenas o negros.

Las comunidades afrocolombianas cuentan también con la protección de la ley 70 de 1993. Esta norma está estructurada alrededor de tres ejes temáticos. En el primero, se establecen los criterios para determinar cuáles son las comunidades negras culturalmente diversas; en el segundo, se precisa el procedimiento para que se adjudiquen los territorios que estas comunidades han habitado ancestralmente; y, en el tercero, se establecen algunos derechos diferenciados para estos grupos sociales, como por ejemplo la etnoeducación y el etno-desarrollo (Bonilla, 2009). Las comunidades indígenas también tienen la posibilidad de consolidar Planes de Vida que contienen elementos para definir el gobierno y administración de sus territorios. Estos Planes deben estar ajustados a las características de cada pueblo indígena y deben ser aprobados por sus miembros. Asimismo, dichos planes deben incluir aspectos económicos, sociales, medioambientales, geográficos y políticos según las costumbres y cosmovisiones. (Rivera y Gómez 2006 en Cayon, 2012). Una parte importante de estos documentos está dedicada a detallar cómo se deben invertir los recursos que transfiere la Nación, mediante el Sistema General de Participaciones, a los resguardos indígenas (Monje, 2015).

Aunque la Constitución de 1991 promulgó una serie de normas para empoderar a las minorías étnicas, reconocer derechos a sus territorios ancestrales y definir su futuro y visión de desarrollo, existen numerosas críticas hacia estos instrumentos como herramientas de desarrollo local y regional. Por ejemplo, Monje (2015) ha cuestionado el carácter administrativo que prima en los Planes de Vida de las comunidades indígenas. Por ejem-

plo, crea actores que muchas veces no guardan relación con las tradiciones culturales -como los gobernadores indígenas- y se centra demasiado en la inversión de los recursos de transferencias de la nación, lo que en algunas comunidades ha derivado en proyectos poco pertinentes o compra de infraestructura que no se utiliza. En ese mismo sentido, Avellaneda-Torres et al. (2015) y Durán (2009) han señalado que existen deficiencias en los procesos participativos al interior de los Planes de Manejo cuando se pretenden desarrollar actividades económicas, como concesiones turísticas. Muchas veces estas grandes empresas pueden no cooperar con las comunidades locales y terminan rivalizando con las dinámicas económicas de pueblos étnicos. Estas deficiencias dan pie a constantes conflictos y tensiones entre las autoridades públicas, el sector privado y comunidades locales (Benavides y Duarte 2010; Durán, 2009; De Pourcq et al., 2017). Tomando el ejemplo de las áreas protegidas en Colombia, De Pourcq et al. (2017) consideran que dichos conflictos están asociados a factores como: la exclusión social; la negación de los derechos territoriales ancestrales; deficientes procesos de participación comunitaria; y restricciones a las prioridades de uso de los recursos comunitarios.

## **Algunos desafíos para fomentar el DEL y la gobernanza en un contexto de diversidad**

Diversas investigaciones sobre gobernanza en Colombia han demostrado que las implicaciones para el DEL son muy importantes para entender cómo se pueden diseñar esquemas que permitan la coordinación de intereses entre el Estado, el sector privado y pequeñas comunidades que se ubican en la periferia económica del país. Basándonos en las críticas realizadas a los instrumentos que ha diseñado el Estado para fomentar la participación y protección de las comunidades originarias (como son las consultas previas o los Planes de Vida) y regular la interacción entre actores públicos y privados para dinamizar cadenas productivas, en las próximas secciones se exponen tres retos que buscan servir de reflexión para analizar cómo fortalecer y consolidar estrategias de gobernanza para el DEL en el contexto diverso colombiano.

## **Empoderamiento comunitario que mejore relaciones de poder asimétricas**

Un esquema de gobernanza para el DEL en un contexto de minorías étnicas debe entender el papel que juegan todos los actores y fomentar la participación de los mismos para así evitar el reforzamiento de relaciones de poder asimétricas. Esto quiere decir que la articulación entre los sectores públicos y privados no debe tener como único objetivo facilitar el intercambio de bienes o servicios, o el que los pequeños productores puedan acceder a los mercados locales, nacionales o internacionales. Si sólo se hace hincapié en lo anterior, es posible que se perpetúen relaciones desiguales que beneficien a los actores privados y perjudiquen a las minorías étnicas. En ese sentido el papel de la gobernanza a la hora de estudiar procesos productivos debe también centrarse en examinar las relaciones de poder que se dan al interior de la cadena (Blandón y González, 2016), es decir “las gradientes de fuerza y control en los diferentes eslabones, la apropiación de conocimiento e información por parte de los actores, y la distribución equitativa de los beneficios económicos, sociales y ambientales en la cadena” (Tobasura y Ospina, 2010. P. 8). Diversas investigaciones han puesto en evidencia el riesgo que subyace en que los aspectos culturales de ciertas comunidades sean utilizados como una mera mercancía o como una marca para promover el desarrollo de actividades comerciales. Por ejemplo, Guiland y Ojeda (2012) han criticado la utilización de las representaciones culturales de las poblaciones indígenas colombianas para fomentar el turismo en la Sierra Nevada de Santa Marta (en el Magdalena) o en la región de Tierradentro (en el Cauca). Estas comunidades se ven sometidas por parámetros definidos por agentes exógenos a los que deben adaptarse -muchas veces sin beneficiarse efectivamente de las actividades turísticas- para que no sean apartadas de dichos procesos económicos. Es importante que en esas situaciones se reconozca la existencia de intereses comunes que permitan generar confianza, respeto y reciprocidad, aspectos fundamentales para construir marcos de gobernanza en entornos con comunidades étnicas (Premauer y Berkes, 2015).

## **Redistribución de los recursos y garantía de un buen vivir**

Entender la existencia de relaciones asimétricas de poder al interior de las cadenas y actividades productivas y pensar en estrategias para empoderar a las comunidades étnicas en los procesos de desarrollo económico local, nos lleva a entrar en un debate sobre el fin último del concepto de desarrollo. En las últimas décadas, numerosos autores han argumentado que el desarrollo no debe estar ligado únicamente a promover el crecimiento económico, sino que también debe buscar una distribución de la riqueza, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la expansión de las libertades y la protección del medio ambiente (Sen, 1988; 2009). En ese sentido, los esquemas de gobernanza para el DEL no deben verse sólo como asociaciones público-privadas con el objetivo único de fomentar actividades económicas. En esa línea, Varela et al. (2013), al revisar la estrategia del gobierno nacional para que el Municipio de Buenaventura se convierta en Distrito Portuario, Industrial y Biodiverso, consideran que los marcos de gobernanza deben ser fundamentales no sólo para promover la competitividad, sino también para atender las demandas en pro de la equidad y la inclusión, para beneficiar así a las poblaciones en condición de pobreza que habitan en ese distrito y que tiene un gran porcentaje de comunidades afrocolombianas. Dichos marcos deben aprovechar su capacidad de articulación de actores para procurar que las rentas derivadas de las actividades económicas puedan ser distribuidas equitativamente al interior de las comunidades y entre empresas y comunidades y que esto se haga de una manera respetuosa con las costumbres locales y culturas, así como con un respeto a la biodiversidad y el ambiente (Flores, 2007).

El respeto a la cultura de las poblaciones aborígenes y afrodescendientes debe reflejarse también al abordar una noción amplia de lo que estas comunidades entiendan como bienestar o desarrollo. Lo anterior implica tener en cuenta que las poblaciones autóctonas tienen visiones del mundo que pueden contrastar con la perspectiva moderna capitalista en lo respectivo a la interacción con la naturaleza, la propiedad de la tierra, las relaciones de intercambio, etc. Esa realidad abre la puerta a una reinterpretación de la idea de desarrollo económico local y los marcos de gobernanza en un

contexto de diversidad étnica. Redistribuir las rentas puede ser un aspecto importante para que las comunidades puedan suplir ciertas necesidades básicas, sin embargo, es interesante estudiar el concepto del Buen Vivir que ha tomado gran fuerza en movimientos indígenas y que promueve “el bienestar colectivo de acuerdo con concepciones culturalmente apropiadas” (Escobar, 2015. P 226). Este concepto puede adaptarse mejor a los contextos de poblaciones indígenas y afrodescendientes que la mera idea de desarrollo entendida como crecimiento económico; además porque este concepto permite pensar en la “subordinación de los objetivos económicos a los criterios ecológicos, la dignidad humana y la justicia social” (Escobar, 2015. P 226). En ese orden de ideas los esquemas de gobernanza deben procurar no sólo por una justa distribución de los recursos económicos, sino también garantizar que las actividades económicas desarrolladas en comunidades autóctonas estén en armonía con las cosmovisiones de los pueblos étnicos y posibiliten un buen vivir entre estas comunidades.

## **Apropiación de saberes y estrategias de comercialización**

Otro desafío que deben afrontar los esquemas de gobernanza para generar desarrollo económico local en el contexto de diversidad cultural y étnica del país tiene que ver con la cuestión de cómo proteger los múltiples y diversos saberes y tradiciones que imprimen en las actividades económicas las diversas poblaciones, como los pueblos indígenas o las comunidades afrocolombianas. Algunos teóricos han resaltado la necesidad de promover estrategias que permitan identificar, trazar y diferenciar los productos y servicios que se ofrecen en los territorios a través de las denominaciones de origen (DO) o las marcas colectivas (MC). Sin embargo, estas estrategias, que vienen de una concepción europea, no siempre representan una manera eficaz de proteger e impulsar los conocimientos de minorías étnicas en Colombia. Por ejemplo, Barrera et al. (2014, p. 39) han señalado que estos mecanismos pueden ser “insuficientes, ineficaces o inoperantes para la protección de los conocimientos tradicionales artesanales de los pueblos indígenas.” Barrera et al. (2014) muestran cómo algunos diseñadores han apropiado de forma consentida diseños de comunidades indígenas quedándose ellos con el reconocimiento y el grueso de las ganancias. De

igual forma, estos autores advierten que a nivel internacional es más complicado garantizar que se respete la propiedad intelectual de las comunidades indígenas y ello puede traducirse en “apropiaciones no consentidas” que se aprovechan de las creaciones de pueblos indígenas sin otorgarles ningún beneficio. Asimismo, afirman que los mecanismos de DO o MC pueden generar exclusión porque las comunidades que no cuentan con estos sellos tendrán más dificultades para acceder a los mercados y para recibir protección estatal. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de pensar en regulaciones más comprensivas de las implicaciones de trabajar con comunidades étnicas y de sus procesos de apropiación de conocimiento para que se proteja realmente el patrimonio de estos pueblos y puedan así garantizar su permanencia y fortalecer sus identidades culturales (Barrera et al., 2014).

### **Estudio de Caso: Gobernanza, turismo y DEL en las Islas del Rosario**

Para ilustrar las posibilidades y desafíos de fomentar políticas de DEL en contextos de diversidad es interesante analizar los conflictos y tensiones que han tenido lugar en el parque natural de las Islas del Rosario provocados por la rivalidad de grandes empresas turísticas y las comunidades afrocolombianas que residen en dicho territorio. Diversas investigaciones sobre este Parque Natural demuestran la importancia de los mecanismos de cogestión y de gobernanza para reconocer los intereses de las comunidades raizales y estructurar estrategias para proteger los recursos naturales y desarrollar actividades comerciales de forma más sostenible.

Este parque, además de ser una importante área protegida por sus reservas coralinas, su fauna y su flora, es un gran atractivo turístico que genera importantes dividendos por esta actividad. Sin embargo, el desarrollo turístico que tiene asiento en este territorio contrasta con el rezago en el que vive gran parte de la comunidad raizal afrodescendiente de la isla (Prieto, 2010). Uno de los principales fenómenos recurrentes es que las cooperativas o la población local son cooptadas por las grandes empresas turísticas, lo que termina generando exclusión e impidiendo que las comunidades locales puedan apropiarse de suficientes recursos económicos derivados de los servicios turísticos. Esto ha llevado a que existan relaciones de poder asimétricas basadas en las inequidades del mercado cuando cooperativas y em-

presarios locales pretenden competir directamente con los grandes concesionarios turísticos (Durán, 2009). De igual forma, las actividades turísticas que no tengan una regulación adecuada pueden afectar negativamente las importantes reservas de corales que hacen parte del archipiélago (Castro y Pereira, 2016).

Esas situaciones problemáticas plantean la necesidad de diseñar marcos que puedan integrar a los responsables de las actividades comerciales, las autoridades del Parque Nacional y a la comunidad raizal de la Isla, para gestionar un desarrollo económico local sostenible. En ese sentido, varios autores han planteado la necesidad de conformar estrategias de cogestión (Martínez, 2004; Maldonado y Moreno-Sánchez, 2007) y de gobernanza (Durán, 2009) para no sólo lograr mejores políticas de conservación, sino también para empoderar a la población autóctona en la toma de decisiones y en la distribución de los beneficios de las actividades turísticas. Dichas estrategias tienen un elemento en común y es el de reconocer la importancia de la autodeterminación de las comunidades raizales afrocolombianas para liderar procesos de toma de decisión. Un ejemplo de ello han sido las reivindicaciones del Consejo Comunitario de Orika de las Islas del Rosario para acceder a titulaciones colectivas y participar en discusiones sobre su eventual Plan de Vida (McRuer y Zethelius, 2017). De igual manera, Durán (2009) destaca la política de Participación Social para la Conservación desarrollada por la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia (UAESPNN). En dicha política se promovió un discurso ambiental que giraba en torno de la autodeterminación de la cultura local, y que incidió en la construcción de relaciones horizontales entre los diversos actores involucrados en los procesos de desarrollo económico local (Durán, 2009). Aunque la situación social de muchos de los raizales sigue siendo precaria, este estudio de caso demuestra que los marcos de gobernanza para el desarrollo económico local en el contexto de minorías étnicas abren un espacio para reducir las relaciones de poder asimétricas, empoderar a la comunidad para que participe en la toma de decisiones sobre su futuro y la gestión de los recursos, y para que se respete la identidad, la cultura y los modos de vida de estas comunidades.



## Hacia una Política Pública Colombiana de DEL desde el enfoque de la gobernanza

Muchas de las explicaciones recientes de las diferencias en el desarrollo entre diferentes naciones o regiones destacan la importancia de las instituciones (Acemoglu y Robinson 2000, Storper 2013, Rodríguez-Pose 2013). En este contexto, numerosas organizaciones internacionales de desarrollo y gobiernos de todo el mundo han adoptado enfoques institucionales para fomentar el DEL. El Banco Mundial, por ejemplo, introdujo el enfoque de “buena gobernanza” en la década de 1990 después del reconocimiento del fracaso del énfasis del Consenso de Washington en los mecanismos de mercado y la privatización de la entrega de bienes y servicios públicos (Banco Mundial, 1992). Tomando en cuenta las discusiones sobre informalidad, élites y diversidad en Colombia expuestas en este artículo, identificamos a continuación tres recomendaciones de políticas que podrían ayudar a incentivar el aprendizaje y lograr un desarrollo económico local sostenible e inclusivo a través de mecanismos de gobernanza.

### La importancia de consolidar procesos informales antes de formalizar redes

El giro institucional en el desarrollo a menudo ha significado una mayor atención al papel de las instituciones formales, tales como la construcción de la capacidad del gobierno, el Estado de derecho, la descentralización, la rendición de cuentas o la democracia. Esto, sin embargo, se ha hecho muchas veces a expensas de reconocer la importancia de las instituciones informales en el desarrollo (Pomerantz, 2011). Como hemos visto en este texto, muchos de los arreglos institucionales locales en Colombia están marcados por la informalidad. Estas redes informales pueden existir en un sector económico, territorio espacial o cualquier otro sistema, y pueden estar formadas por actores individuales, empresas, asociaciones, entidades de la sociedad civil y agencias de gobierno. Para ser efectivas, las redes necesitan desarrollar un lenguaje y una visión comunes en torno a un problema, pero también que deben aprender de las fallas y adaptar continuamente su comportamiento. En este contexto, es importante recalcar que la formalización jurídica de ciertas redes no necesariamente constituye el primer paso para consolidar procesos de aso-

ciatividad. Por el contrario, la apropiación progresiva de roles específicos y la toma de decisiones concertadas de manera informal son elementos que permiten que el trabajo de los miembros sea valorado dentro del grupo y se incentive la consecución de resultados comunes.

No sirve de mucho formalizar algo que en la realidad todavía no tiene una operación óptima, eficiente y funcional. Los esfuerzos de política pública sobre creación de redes, asociatividad y desarrollo económico local deberían enfocarse en identificar y fomentar procesos informales ya existentes de colaboración y poner énfasis en las actividades generadoras de confianza y colaboración, en lugar de en la formalización jurídica. Además, es importante analizar cómo se hacen tratos entre las élites y los grupos poderosos, por lo que el estudio de las instituciones informales es un factor analítico importante. Como hemos argumentado anteriormente en este documento, cuando se ha explorado el rol de las instituciones informales en el desarrollo local en Colombia, éstas se han conceptualizado principalmente en términos de capital social o niveles de confianza. No obstante, los contextos locales de Colombia necesitan una atención especial a otros aspectos institucionales “blandos” o informales con potencial de generar DEL como las redes informales, los procesos de aprendizaje y el liderazgo. En particular, el tema del liderazgo territorial merece una atención especial en Colombia dado el aumento en recientes años de asesinatos y amenazas a líderes locales y sociales. Para poder construir paz y que emerjan procesos de DEL de manera endógena, es necesario más que nunca garantizar la seguridad de líderes locales y fomentar la aparición de nuevos liderazgos, más diversos que representen la diversidad demográfica (raza, clase, edad, género, etc.) de esos territorios. Es gracias a estos líderes que podrá emerger un verdadero desarrollo territorial de manera endógena y sostenible.

### Capacidades institucionales y financiación para la promoción del aprendizaje territorial

Los debates académicos sobre desarrollo económico local han defendido durante las últimas décadas la importancia de la generación y transferencia de conocimiento tácito para generar procesos de innovación y actividades económicas de mayor valor añadido. Este

conocimiento suele acumularse con mayor frecuencia en las llamadas regiones que aprenden o en sistemas regionales de innovación exitosos. Es importante entender la diversidad de conocimientos (tanto explícito como tácito) y aprendizajes necesarios para generar nuevas actividades económicas en un territorio. En este contexto, deberían realizarse políticas públicas que prioricen el fortalecimiento de las capacidades de gobernanza para que tanto el gobierno como las empresas logren identificar sectores estratégicos para el crecimiento económico local sostenible e inclusivo de un territorio. Así mismo, se deberían implementar instrumentos de financiación que puedan apoyar a empresas en sus procesos de aprendizaje para situarse en estos sectores. El éxito de estas políticas también dependerá de la estructura y las capacidades de la empresa así como el sector objetivo. Cambiar la estructura de las empresas y los sectores puede ser aún más difícil que mejorar la capacidad de una agencia estatal. La selección cuidadosa de empresas específicas para el apoyo puede ayudar a desarrollar sus capacidades empresariales para promover el aprendizaje necesario para lograr una tecnología superior.

### **Más allá de las “buenas prácticas” y las soluciones universales para fomentar el DEL**

Muchos gobiernos nacionales y organizaciones internacionales de desarrollo interesados en el paradigma de la “buena gobernanza” han basado sus acciones en la lógica de replicar “buenas prácticas” de DEL de otros lugares. En este contexto, la lógica del copy-paste de soluciones rápidas de política pública para fomentar el DEL se ha generalizado a pesar de que la evidencia empírica existente enfatiza la necesidad de tener políticas de DEL que sean específicas a las condiciones y trayectorias institucionales de cada territorio (Barca, McCann y Rodríguez-Pose, 2012). La estrategia de aplicar políticas de DEL genéricas (o espacialmente neutras) se ha materializado a menudo en dos instrumentos de política: 1) inversiones en infraestructura (particularmente carreteras); y 2) zonas francas y subsidios fiscales para atraer a industrias a territorios con base industrial débil. No sólo diversos estudios han demostrado que las zonas francas no son necesariamente una buena estrategia de desarrollo local (Frick y Rodríguez-Pose 2018), este enfoque está condenado al fracaso porque

no reconoce la diversidad geográfica, económica, cultural e institucional que residen en cada ciudad y región. Además, tampoco reconoce los diversos saberes y conocimientos tácitos presentes en el contexto local sobre los que se podrían construir visiones y estrategias de desarrollo no solamente más efectivas sino también más respetuosas con los activos, la cultura y los recursos ambientales locales.

Esta realidad se hace evidente al analizar las fricciones que ocurren entre comunidades indígenas o afrocolombianas con el Estado y el sector privado. Algunas políticas de desarrollo implementadas por el gobierno central pretenden impulsar grandes sectores de la economía nacional sin tener en cuenta las necesidades, modos de vida, cosmovisiones y costumbres de poblaciones étnicas minoritarias. Dicha incongruencia desemboca en constantes conflictos (Benavides y Duarte, 2010; Durán, 2009; De Pourcq et al., 2017) y ponen en riesgo la sostenibilidad de ecosistemas, la gestión de recursos naturales y el desarrollo de actividades económicas incluyentes. La experiencia de Colombia demuestra que para evitar y superar estas situaciones conflictivas es necesario acudir a marcos de gobernanza capaces de reconocer la diversidad étnica y de empoderar a estas comunidades para que tengan una participación protagónica a la hora de ejecutar políticas de DEL y de decidir sobre su futuro y su desarrollo.

La conclusión de este artículo es que necesitamos un tipo diferente de política de desarrollo local y regional, una que imagine una multiplicidad de caminos de desarrollo más allá del trazado por las grandes ciudades-regiones del Norte global. En este documento proponemos que repensar la política de DEL desde la perspectiva colombiana implica diseñar e implementar políticas públicas que tengan en cuenta el papel de las instituciones informales, el poder de las élites y la diversidad geográfica, económica y cultural en los procesos de desarrollo económico local en Colombia.

## Referencias

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2000). Political Losers as a Barrier to Economic Development. *American Economic Review Papers and Proceedings* 90.2, 126–30.
- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Mexico: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Amin, A. (1999). An institutionalist perspective on regional economic development. *International journal of urban and regional research*, 23(2), 365-378.
- Appelbaum, N. P. (2016). *Mapping the Country of Regions: The Chorographic Commission of Nineteenth-Century Colombia*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Aron, J. (2000). Growth and Institutions: A Review of the Evidence. *The World Bank Research Observer*, Vol. 15 (1): pp. 99-135.
- Avellaneda, L., Torres, E. y León, T. (2015). Alternativas ante el conflicto entre autoridades ambientales y habitantes de áreas protegidas en páramos colombianos. *Mundo Agrario*, vol. 16.
- Bagnasco, A. & Le Galès, P. (eds). (2000). *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barca, F., McCann, P. y Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1): 134-152.
- Barrera, G., Quiñones, A., y Jacanamijoy, J. C. (2014). Riesgos y tensiones de las marcas colectivas y denominaciones de origen de las creaciones colectivas artesanales indígenas. *Apuntes*, 27(1), 36–51.
- Beer, A. (2014). Leadership and the governance of rural communities. *Journal of Rural Studies*, 34, 254-262.
- Benavides, C. y Duarte, C. (2010). Gobernabilidad política, gobernanza económica y gobiernos indígenas. *Análisis Político* 23(68), 26-42.
- Blandón, A y González, J. (2016). Relationship between value chain governance and value chain integration (as an outcome of a public private partnership to promote value chain competitiveness at the regional level). The case of the value chain cotton/textile/clothing in Tolima (Colombia). In *ERSA conference papers* (No. ersa16p977). European Regional Science Association.
- Bonet, J., Pérez, G., y Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, 205.
- Bonilla, D. (2009). Las comunidades negras en Colombia: entre la diversidad cultural, la diferencia racial y los derechos. En Viana-Garcés, A., (coord). *Repensar la pluralidad*, 196-222. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bushnell, D. (1993). *The Making of Modern Colombia: A Nation in Spite of Itself*. Berkeley: University of California Press.
- CAF. (2010). *Desarrollo Local: Hacia un Nuevo Protagonismo de las Ciudades y Regiones*. Caracas: Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Cayón, L. (2012). Plans de vie et gestion du monde. Cosmopolitique autochtone du développement Amazonie colombienne. *Recherches Amérindiennes au Québec*, XLII (2-3), 63-77.
- Castro, L. A., y Pereira, J. M. (2016). Impacto de la actividad turística sobre los arrecifes coralinos del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo, Colombia. *Cuadernos De Investigación UNED*, (1), 13.
- Chapple, K. y S. Montero. (2016). “From Learning to Fragile Governance: Regional Economic Development in Rural Peru,” *Journal of Rural Studies*, 44: 143-152.
- De Mattos, C. A. (1990). La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Cuadernos de Economía*, 10(14): 173-194
- De Pourcq, K., Vranckx, A., Van Damme, P., Leon-Sicard, T., Thomas, E., & Arts, B. (2017). Understanding and Resolving Conflict Between Local Communities and Conservation Authorities in Colombia. *World Development*, 93125-135.



- Di John, J. & Putzel, J. (2009). *Political Settlements: Issues Paper*. Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC).
- Durán, C. A. (2009). Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales colombianos: reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo. *Revista Estudios Sociales*, (32), 60-73.
- Escobar, A. (2015). Decrecimiento, post-desarrollo y transiciones: una conversación preliminar. *Interdisciplina* 3(7), 217-244.
- Estupiñán, L. (2012). *Desequilibrios Territoriales*. Bogotá: Editor Doctrina y ley.
- Evans, P. (1996). Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*, 24(6), 1119-1132
- Fals-Borda, O. (1996). *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Flores, M. (2007). «La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible». *Revista Opera*, Vol.7, N.º 7, págs. 35-54. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Franz, T. (2018). Power balances, transnational elites, and local economic governance: The political economy of development in Medellín. *Local Economy* 33.1, 85–109.
- Frick, S., Rodríguez-Pose, A. & Wong, M. D. (2018). Towards economically dynamic Special Economic Zones in emerging countries. *Journal of Economic Geography*. ISSN 1468-2702
- Gallicchio, E. (2004). El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. Córdoba, Argentina.
- Galvis, L., Alba, C. (2016). Dinámica de la pobreza en Colombia: vulnerabilidad, exclusión y mecanismos de escape. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*. Banco de la República.
- Helmsing, B. (2001). Externalities, learning and governance: new perspectives on local economic development. *Development and change*, 32(2), 277-308.
- Hernández-Bonivento, J. A. (2012). Instituciones informales y Reforma del Estado: Análisis al proceso de descentralización en Colombia. GIGAPP Estudios Working Papers, Vol 2012, Iss 18, Pp 1-23 (2012), (18), 1.
- Hylton, F. & Taus, A. (2016). Peace in Colombia: A New Growth Strategy. *NACLA Report on the Americas* 48.3, 253–59.
- Indepaz-ACPAZ. (2018). Boletín Informe Estadístico de Homicidios de Líderes Sociales y Defensores de DDHH del Primer Trimestre de 2018. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/8087/boletin-informe-estadistico-de-homicidios-de-lideres-sociales-y-defensores-de-ddhh-del-primer-trimestre-de-2018-indepaz-acpaz/> (accedido 5 de julio de 2018)
- Jessop, B. (1998). “The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development.” *International Social Science Journal* 155: 29–46.
- Karlsen, J. & Larrea, M. (2012). Emergence of shared leadership in the Basque Country. In M. Sotarauta, L. Horlings, y M. Liddle (eds). *Leadership and Change in Sustainable Regional Development*. London: Routledge.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Zoido-Lobaton, P. (2000). Governance Matters: From Measurement to Action. *Finance and Development*, 37(2): 10.
- Khan, M. (2010a). *Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions*. London: SOAS, University of London.
- Khan, M. (2010b). *Learning, Technology Acquisition and Governance Challenges in Developing Countries*. London: SOAS, University of London.
- Khan, M. y Blankenburg, S. (2009). The Political Economy of Industrial Policy in Asia and Latin America. In M. Cimoli, G.i Dosi & J. Stiglitz (eds). *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Lundvall, B. A., y B. Johnson. (1994). “The Learning Economy.” *Journal of Industry Studies* 1 (2): 23–43.

- Madridejos, C. (2017). *Experiencias Argentinas en Desarrollo Local y Territorial: Reflexiones, Debates y Buenas Prácticas para el Impulso de las Iniciativas DEL en Colombia*. Bogotá: Red ADELCO.
- Maldonado, JH., Moreno-Sanchez, R. (2007). Co-management strategy for the sustainable use of coral reef resources in the National Natural Park “Corales del Rosario y San Bernardo” in Colombia. American Agricultural Economics Association Annual Meeting, 29 July to 1 August 2007. Portland, USA
- Marinetto, M. (2003). Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-governance school. *Political studies*, 51(3): 592-608.
- Martínez, Z. (2004). Cogestión de recursos naturales en la Región Atlántica de Colombia. *Innovar: Revista De Ciencias Administrativas Y Sociales*, (23), 158
- McGuire, M. C. & Olson, M. (1996). The economics of autocracy and majority rule: the invisible hand and the use of force. *Journal of economic literature*, 34(1), 72-96.
- McCarney, P. L. & Stren, R. E. (eds.). (2003). *Governance on the ground: innovations and discontinuities in cities of the developing world*. Woodrow Wilson Center Press.
- McRuer, J. & Zethelius, M. (2017). The Difference Bio-cultural “Place” Makes to Community Efforts towards Sustainable Development: Youth Participatory Action Research in a Marine Protected Area of Colombia. *International Review Of Education*, 63(6), 847-870.
- Meisel, A. (2014). No reversal of fortune in the long run: geography and spatial persistence of prosperity in Colombia, 1500-2005. *Journal of Iberian and Latin American Economic History* Vol. 32, No. 3: 411–428.
- Méndez, R., J. J. Michelini, y P. Romero. (2006). “Redes socio-institucionales e innovaciones para el desarrollo de las ciudades intermedias.” *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* 38 (148): 377–95.
- Michelini, J. J., y C. Davies. (2009). “Ciudades intermedias y desarrollo territorial: Un análisis exploratorio del caso argentino.” *Documentos de trabajo GEDEUR*, núm. 5, Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano, Madrid, pp. 1-26.
- Moncayo-Jiménez, E. (2004). *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Universidad Nacional de Colombia.
- Monje, J. (2015). El plan de vida de los pueblos indígenas de Colombia, una construcción de etnoecodesarrollo. *Revista Luna Azul*.
- Montero, S. (2015). “Gobernanza y planeación regional en América Latina,” *Estudios Jaliscienses* 101: 6–19.
- Montero, S. y K. Chapple. (2018). *Fragile Governance and Local Economic Development: Theory and Evidence from Peripheral Regions in Latin America*. London: Routledge.
- Montero, S. y N. Calderón. (2018). Intergenerational Leadership and Local Economic Development: Towards a New Kind of Artisan Association in Mompox. En S. Montero & K. Chapple (eds). *Fragile Governance and Local Economic Development. Theory and Evidence from Peripheral Regions in Latin America*. London: Routledge.
- Morgan, K. (2007). The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal. *Regional Studies* 31: 491–503.
- North, D. C. (1990). A transaction cost theory of politics. *Journal of theoretical politics*, 2(4), 355-367
- North, D., Wallis, J. J. & Weingast, B. R. (2009) *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ocampo, J. A. & Botero, M. M. (2000) Coffee and the Origins of Modern Economic Development in Colombia. In E. Cárdenas, J. Ocampo & R. Thorp (eds). *An Economic History of Twentieth-Century Latin America: Volume I: The Export Age* Vol. 1. Palgrave, New York.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., y Tomaney, J. (eds.). (2006). *Local and Regional Development*. London: Routledge.
- Pomerantz, P. R. (2011). Development theory. In M. Bevir (ed). *The Sage Handbook of Governance*, (pp. 160-178). Sage: London, UK.

- Polanco, J. (2010). Dificultades de la gobernanza del desarrollo económico en el entorno regional de Medellín. *Lecturas de Economía*, 73, 215-242 (Universidad de Antioquia, Medellín).
- Porter, M. E. (1998). Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review* (November-December): 77-90.
- Premauer, J.M., & F. Berkes. (2015). A pluralistic approach to protected area governance: Indigenous Peoples and Makuira National Park, Colombia. *Ethnobiology and Conservation*.
- Prieto, W. (2010). Desarrollo local en Isla Grande: un modelo probabilístico para la pobreza. *Semestre Económico*, Vol. 13, No 26, pp. 11-31.
- Putnam, R. D. (1993). The prosperous community. *The American Prospect*, 4(13): 35-42
- Restrepo, D. (2004). De la Descentralización a la Regionalización. Nuevo Escenario de la Guerra y Oportunidad para la Paz. *EURE*, vol. XXX, 89: 81-96
- Restrepo-Santamaría, N. (2011) *Empresariado antioqueño y sociedad, 1940-2004. Influencia de las élites patronales de Antioquia en las políticas socioeconómicas colombianas*. Universidad de Antioquia, Medellín.
- Robinson, J. (2016). The Misery in Colombia. *Revista Desarrollo y Sociedad*. Universidad de los Andes.
- Rodrik, D. (2014). When Ideas Trump Interests: Preferences, Worldviews, and Policy Innovations. *Journal of Economic Perspectives* 28.1, 189-208.
- Rodríguez, G. A. (2014). *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario.
- Rodríguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies* 47 (7): 1034-47.
- Sandercock, L. (2003). Out of the closet: The importance of stories and storytelling in planning practice. *Planning Theory & Practice*, 4(1), 11-28.
- Santiso, C. (2001). Good governance and aid effectiveness: The World Bank and conditionality. *The Georgetown public policy review*, 7(1): 1-22
- Saxenian, A. (1996). *Regional Advantage*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sen, A. (1988). The Concept of Development. In H. Chenery & T. N. Srinivasan (eds). *Handbook of Development Economics*, Vol. I, Amsterdam: Elsevier.
- Sen, A. (2009). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Scott, A. (2001). *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, A, y Storper, M. (2003). Regions, Globalization, Development. *Regional Studies* 37(6-7), 579-593.
- Sheppard, E., & Leitner, H. (2010). Quo vadis neoliberalism? The remaking of global capitalist governance after the Washington Consensus. *Geoforum*, 41(2), 185-194.
- Sotarauta, M., L. Horlings, y M. Liddle (eds). (2012). *Leadership and Change in Sustainable Regional Development*. London: Routledge.
- Stimson, R. J., Stough, R., y Salazar, M. (2009). *Leadership and institutions in regional endogenous development*. Edward Elgar Publishing.
- Storper, M. (2013). *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Sudarsky, J. (2001). *El Capital Social en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Tobasura, A y Ospina, P. (2010). *El Proceso de Gobernanza de la Cadena de la Mora. Un Estudio de Caso en el Departamento de Caldas (Colombia)*. En 116th Seminar, October 27-30, 2010, Parma, Italy (No. 95236). European Association of Agricultural Economists.
- Thorp, R. (1998). *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century: Progress, Exclusion and Poverty*. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

Throgmorton, J. A. (1996). *Planning as persuasive storytelling: The rhetorical construction of Chicago's electric future*. Chicago: University of Chicago Press.

Varela, E., Martínez, A., y Delgado, W. (2013). Gobernanza y redes de políticas en el distrito portuario, industrial y biodiverso de Buenaventura, Colombia. *Estudios Políticos*, 43, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 205-227)

Vargas, G. (2008). Hacia una teoría del capital social. *Revista de economía institucional*, 4(6).

Vásquez-Cárdenas, A y Montoya-Brand, M. (2016). Descentralización y Gobernanza en América Latina. *EAFIT Journal of International Law*, 7(2), 20-32.

Vázquez-Baquero, A. (2010). "Diversidad territorial y desarrollo endógeno en Argentina." *Cultura Económica* 77: 46-72.

El Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo (Cider), con más de 40 años de trayectoria, es un centro de investigación y formación que contribuye al entendimiento de los procesos de desarrollo a escala local, regional, nacional e internacional. Su objetivo es cualificar la política y la práctica del desarrollo, ya sea mediante las políticas públicas, la gestión territorial, o la intervención privada desde las organizaciones y la sociedad en general.

Cider - Universidad de los Andes  
Calle 18A No. 0 - 19 Este, Bloque PU  
Bogotá - Colombia  
<https://cider.uniandes.edu.co>  
[cidercomunicaciones@uniandes.edu.co](mailto:cidercomunicaciones@uniandes.edu.co)  
Teléfono: 3394949 Extensiones: 2664 - 2665

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación  
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de  
mayo de 1964.  
Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de  
febrero de 1949 Minjusticia.