

<https://doi.org/10.23913/ricsh.v9i18.220>

Artículos Científicos

Gobernanza y responsabilidad social pública: convergencia con el desarrollo local

***Governance and Public Social Responsibility: Key Factors for Local
Development Management***

***Governança e responsabilidade social pública: convergência com o
desenvolvimento local***

Marco Antonio Lara Martínez

Universidad Autónoma de Chiapas, México

marcoalara65@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-7677-3489>

Oscar Ausencio Carballo Aguilar

Universidad Autónoma de Chiapas, México

ocarballo197@yahoo.com.mx

<https://orcid.org/0000-0002-4868-7484>

José Luis González Niño

Universidad Autónoma de Chiapas, México

jglez28@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1633-3972>



Resumen

En este artículo se presentan reflexiones respecto a la utilidad de los conceptos de *gobernanza* y *responsabilidad social* en las organizaciones de participación social que acompañan el diseño y gestión de un plan municipal con enfoque al desarrollo local en México. El objetivo es recurrir a estos conceptos para analizar cómo convergen con el desarrollo local y se constituyen como estrategias para la solución de problemas sociales. El método del estudio es cualitativo de tipo documental. Las bases de datos consultadas fueron Redalyc, Scielo, Revistas Científicas Complutenses y Dialnet, entre otras. El desarrollo inicia con un análisis del contexto que identifica los factores clave que dieron paso a la integración de una sociedad globalizada, a la liberación de mercados y el modelo de desarrollo local. Entre las conclusiones se destaca la necesidad de que la administración pública municipal logre transformar sus estructuras organizacionales, realice prácticas y valores con miras al desarrollo y la participación democrática. La adopción de los principios de la gobernanza, e incorporando algunas de las estrategias que plantea la nueva gerencia pública (NGP), serán aspectos claves para reconstruir la confianza perdida y mejorar la gestión con enfoque al desarrollo local.

Palabras clave: desarrollo local, gobernanza, responsabilidad social.

Abstract

This article presents reflections regarding the usefulness of the concepts of governance and social responsibility in social participation organizations that accompany the design and management of a municipal plan with a focus on local development in Mexico. The objective is to use these concepts to analyze how they converge with local development and constitute strategies for the solution of social problems. The study method is qualitative of the documentary type. The databases consulted were Redalyc, Scielo, Revistas Científicas Complutenses and Dialnet, among others. The development of the article begins with an analysis of the context that identifies the key factors that led to the integration of a globalized society, the liberation of markets and the local development model. The conclusions include the need for the municipal public administration to transform its organizational structures, carry out practices and values with a view to development and democratic participation. The adoption of the principles of governance, and incorporating some of the strategies proposed



by the new public management (NPM), will be key aspects to rebuild the lost trust and improve management with a focus on local development.

Keywords: local development, governance, social responsibility.

Resumo

Este artigo apresenta reflexões sobre a utilidade dos conceitos de governança e responsabilidade social nas organizações de participação social que acompanham a formulação e gestão de um plano municipal com enfoque no desenvolvimento local no México. O objetivo é utilizar esses conceitos para analisar como eles convergem com o desenvolvimento local e constituem estratégias para a solução de problemas sociais. O método de estudo é qualitativo do tipo documental. As bases de dados consultadas foram Redalyc, Scielo, Complutenses Scientific Journal e Dialnet, entre outras. O desenvolvimento começa com uma análise de contexto que identifica os fatores-chave que levaram à integração de uma sociedade globalizada, à liberalização dos mercados e ao modelo de desenvolvimento local. As conclusões incluem a necessidade de a administração pública municipal transformar suas estruturas organizacionais, realizar práticas e valores com vistas ao desenvolvimento e à participação democrática. A adoção dos princípios de governança, e a incorporação de algumas das estratégias propostas pela nova gestão pública (NGP), serão aspectos fundamentais para reconstruir a confiança perdida e aprimorar a gestão com foco no desenvolvimento local.

Palavras-chave: desenvolvimento local, governança, responsabilidade social.

Fecha Recepción: Enero 2020

Fecha Aceptación: Julio 2020

Introducción

Desde finales de la década de los años 80, la humanidad ha experimentado la ruptura de paradigmas, enfoques y teorías que hasta entonces habían guiado los procesos de desarrollo y permitían entender la realidad social. Esto se debió al capitalismo. Para tratar de superar la crisis que se manifestaba en una caída drástica de la tasa de ganancia, inauguró un nuevo modelo de acumulación de capital, lo cual tuvo repercusiones en diversas economías e impactó en las formas de organización social de los países articulados a este sistema.



Para establecer un nuevo orden económico internacional, mediante el Consenso de Washington,¹ los países en desarrollo fueron obligados a dismantelar el estado del bienestar para proceder a la privatización de la economía y abrir sus fronteras: permitir el libre intercambio de mercancías, el flujo de capitales y el libre tránsito a las empresas transnacionales.

Así, se generaron las condiciones para consolidar el modelo de sociedad globalizada. Para algunos, fue considerada como la tercera revolución (industrial) tecnológica, debido al desarrollo de la informática, la computación y las telecomunicaciones; la globalización acortó las distancias entre los países del mundo, y la velocidad de la información provocó una acelerada transformación de la vida humana en todo el planeta, lo que dio paso a la hoy conocida como *era de la sociedad del conocimiento y de la información*.

En este contexto, los países pobres y de desarrollo tardío, por los efectos de la globalización y los ajustes productivos, vieron agravadas sus condiciones de vida; no obstante, por imposición de la política neoliberal, el estado benefactor había sido minimizado, y no contaba con los recursos o carecía de capacidades para auxiliar a la población excluida del modelo económico neoliberal.

Ante esta incapacidad, para salir de la crisis, surgieron iniciativas desde el territorio. Dichas propuestas se les conoce como *desarrollo local*. Según Vázquez (2009), este enfoque de desarrollo tiene los mismos objetivos que las propuestas tradicionales, pero difiere en la forma de concebir a la sociedad. Mientras que las políticas estructurales se plantean de forma vertical, en esta alternativa se parte de un enfoque territorial, porque es más conveniente intervenir desde ahí, desde el territorio, tomando en cuenta que en las acciones interactúan en un sistema social, cultural e institucional, que son los que le dan sustento social a los planes de desarrollo.

Otra diferencia que presentan los enfoques de desarrollo local es que se operan mediante nuevas formas de ejercicio de gobierno. De acuerdo con Costamagna (1999, citado en Vázquez, 2009), en estos procesos “participan los actores públicos y privados, las

¹ Conjunto de medidas de política económica de corte neoliberal aplicadas a partir de los años 80 para, por un lado, hacer frente a la reducción de la tasa de beneficio en los países del Norte tras la crisis económica de los 70, y por otro, como salida impuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) a los países del Sur ante el estallido de la crisis de la deuda externa. Todo ello por medio de la condicionalidad macroeconómica vinculada a la financiación concedida por estos organismos. El concepto como tal fue acuñado por el economista británico John Williamson en un artículo publicado en 1989.

organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales [ONG]” (p. 5). Es decir, para el desarrollo local se requiere del compromiso de empresarios locales, multinacionales, el sector público, organizaciones civiles y todo actor interesado en contribuir en la gestión del desarrollo.

Teniendo en cuenta los escenarios cambiantes que ha experimentado la administración pública en las últimas décadas, y la acción gubernamental en América Latina, y en particular en los municipios mexicanos, el desarrollo se ha llevado hacia un estado social o limitado en la hacienda pública. En ese sentido, la gobernanza surge como una alternativa para atender las transformaciones sociales y económicas actuales que procura realmente manifestarse en el bienestar de las personas.

Desde una perspectiva global, los deterioros son evidentes, se ha gestionado en una época caracterizada por profundas crisis económicas mundiales, el desempleo y otros problemas que han limitado seriamente y que repercuten en la calidad de vida de la población. Entonces, es necesario construir un nuevo formato que dé sentido a la coordinación social, y bajo esa premisa tener una mejor gestión para adecuarla a las condiciones del mundo actual. En ese sentido, Aguilar (2016) destaca que el papel de la gobernanza, siempre y cuando se adapte contextualmente, representa el medio adecuado para generar las condiciones necesarias para construir políticas públicas, proporcionar servicios de calidad y neutralizar y anticipar las adversidades.

Desde la perspectiva de los intereses de la sociedad, el gobierno municipal es el más importante. En él se encuentran alojadas limitaciones financieras, institucionales y administrativas. En cuanto al fomento de la participación ciudadana, los avances son pocos. Hoy en día, en América Latina los municipios enfrentan problemas en la gestión de obras y servicios públicos que tienden a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Muchas localidades enfrentan descomposición social al no contar con alternativas de desarrollo.

La gestión pública se caracteriza por la aplicación de postulados teóricos y evalúa su eficiencia y eficacia a través de indicadores de gestión y resultados. Está vinculada a una sociedad plural caracterizada por su forma de organización y participación ciudadana, que ejerce un grado de poder, aunado a la evolución y práctica de los valores culturales, sistemas económicos, sociales, filosofía y políticas de gobierno que engloba la responsabilidad social.



El objetivo de este trabajo es recurrir al concepto de *gobernanza y responsabilidad social* para analizar cómo convergen con el desarrollo local y cómo pueden constituirse como estrategias para la solución de problemas sociales.

Método

El presente ensayo es de carácter cualitativo de tipo documental desde una dimensión retrospectiva obtenida de fuentes y referencias bibliográficas. Las bases de datos consultadas fueron Redalyc, Scielo, Revistas Científicas Complutenses y Dialnet. La búsqueda se limitó a artículos y libros publicados en los años comprendidos entre 1997 y 2020.

Partiendo del sistema económico capitalista y del documento Consenso de Washington, que dieron paso a la integración de una sociedad globalizada y a la liberación de mercados, se realiza un análisis contextual y se discute cómo uno y otro han repercutido en el modelo de desarrollo local. A partir de las reflexiones de conceptos como *gobernanza, responsabilidad social y gerencia pública*, se pretende comprender los procesos sociales para orientar la participación, organización y coordinación de los actores en el diseño de programas de desarrollo local.

Desarrollo

El contexto

En este apartado se identifican los factores claves del sistema de economía capitalista que dieron paso a la integración de una sociedad globalizada, a la liberación de mercados y el modelo de desarrollo local.

De acuerdo con Maréchal (2000, citada en Ochman, 2015):

A diferencia de las revoluciones tecnológicas anteriores, que fueron la del vapor en el siglo XVIII, y la del acero en el siglo siguiente, la revolución informática, es decir el cambio tecnológico provocado por la aparición y difusión de la electrónica, de la informática, de las telecomunicaciones, biotecnología, etc., no solamente permite la mecanización, sino también la automatización (p. 3).

Martín (2013), por su parte, señala que entre 1970 y el año 2010 la población del mundo por poco no llegó a duplicarse; sin embargo, el comercio mundial marítimo se



multiplicó por tres y por 13 la cantidad de mercancías transportadas en contenedores. El número de pasajeros transportados por avión se multiplicó por algo más de ocho. En el año 2011, 32.8 % de la población mundial era usuaria de Internet y 85.6 % se encontraba abonado a una línea de teléfono móvil, pese a los orígenes recientes de dichas tecnologías. “Es decir, los datos muestran una notable intensificación en el uso de las comunicaciones tanto físicas como virtuales. Se produjo también una considerable reducción de los costos del transporte y de las telecomunicaciones” (Martín, 2013, p. 13). Asimismo, para establecer un nuevo orden internacional, obligaron a los países en desarrollo a desmantelar el estado de bienestar, privatizando la economía, abriendo las fronteras al libre mercado de mercancías, de capitales y tránsito de las empresas transnacionales.

Para de Paz (2008), varios enfoques se disputan la explicación de este fenómeno y las actuaciones consecuentes. Estos se han centrado durante muchos años en la dicotomía mercado/estado, o más concretamente, en cuál es la mezcla ideal de ambos. Sin embargo, la última aceleración de la globalización ha coincidido con la llamada *crisis de la idea de Estado nación*, a la vez que se ha producido la crisis del *Nuevo Orden Económico Internacional*, expresión surgida de los acuerdos de Bretton Woods, y el triunfo de las ideas neoliberales. Esta intensificación de las relaciones económicas mundiales unida a la liberalización de los mercados, especialmente los financieros, nos ha llevado a graves disfunciones e inestabilidades que tuvieron su momento cumbre en la crisis financiera de 1997, de la que aún algunos países no se han recuperado.

Paralelamente al proceso de desmonte del modelo de trabajo productivo de la sociedad industrial, se produjo el desmantelamiento de la estructura social del estado de bienestar. El estado de bienestar fue la forma de organización política que crearon los países industrializados después de la Segunda Guerra Mundial, tras superar, gracias al desarrollo de las fuerzas productivas y tecnológicas, el problema de miseria material y pobreza de las mayorías (Cortés, 2003).

Si bien en la época industrial la mecanización permitía que las máquinas facilitaran el trabajo del ser humano, con la última revolución tecnológica las máquinas comenzaron a sustituir tanto a hombres como mujeres, porque se programaron para la autocorrección, y para que por sí mismas evitaran la sobreproducción, que se le considera la base de la estrategia de justo a tiempo (*just in time*).



En esa línea, Beck (1998) declara que la sociedad del trabajo ha llegado a su fin. En sus estudios demuestra que el desmantelamiento de la economía basada en la actividad industrial no solo significó un incremento del paro generalizado en las economías desarrolladas, sino que se perdieron los valores centrados en el trabajo, y la vida de los que contaban con una profesión o una especialidad en el trabajo industrial perdió sentido porque dejaron de ser útiles.

El propio Beck (1998) recuerda que Helmut Schelsky aún hablaba en la década de 1970 sobre el trabajo productivo y la profesión como ejes de la existencia en la época moderna. “Proporcionan estabilidad interna a la existencia. La profesión facilita el acceso individual a verdaderas relaciones sociales” (p. Beck, 1998, p. 176). Incluso quizá se pueda decir que quien poseía una profesión accedía a ser configurador del mundo en pequeño, a través del ojo de la aguja de su puesto de trabajo.

En la nueva era de la sociedad del conocimiento y la automatización, el trabajo en esos términos es obsoleto y la nueva relación que establece el capital, la nueva fuerza de trabajo, se denomina *flexibilización laboral*, lo cual se traduce en que el capital contrata menos fuerza de trabajo a menor precio, especula con la necesidad del trabajo, no proporciona seguridad social ni firma contratos prolongados, porque estas empresas están dispuestas a trasladarse a cualquier país del mundo donde les ofrezcan condiciones para sostener su tasa de ganancia, o donde puedan incursionar en nuevos mercados que ofrezcan mejores ventajas competitivas.

La globalización, al igual que otros procesos integrales, ha tenido un desarrollo diferenciado de acuerdo con el área de influencia y la posición económica política y social del país. Se puede diferenciar una caracterización bipolar bien marcada: por un lado, países que alcanzaron desarrollo, y por el otro lado, países no desarrollados. Evidentemente, cada uno tiene aspectos y alcances particulares del fenómeno. En algunos casos incrementa la posición de dominio de los países desarrollados y la posición de dependencia de países no desarrollados. Sin embargo, es importante señalar que el fenómeno trajo consigo una reorganización política, económica, social y evidentemente cultural. La pérdida o disminución del poder soberano de cada país en pro del desarrollo también otorgó a países emergentes surgir en el escenario económico mundial a partir de estrategias de crecimiento, adaptación o apalancamiento (Flores, 2016).



En la sociedad globalizada el sistema de economía capitalista demanda cada vez menos fuerza laboral, disminuye la importancia del trabajo humano, los salarios son cada vez más reducidos, las prestaciones casi desaparecen. Crisis, pobreza y desolación es lo que impera en una inmensa población que ha sido desechada por los sistemas productivos automatizados, mientras que el capital transnacional sigue concentrando la riqueza, porque la humanidad ha perdido el control del mundo, el poder del capital es el que dirige el planeta económicamente, y las sociedades se someten a los caprichos del capital para no ser excluidos del sistema, que significaría aislamiento y ninguna oportunidad de salir de la pobreza.

La coyuntura política y económica del mundo hace que la situación que aqueja a la administración pública sea muy compleja debido al insostenible desequilibrio entre las responsabilidades públicas y los recursos disponibles. Por lo que cada vez es más necesaria y determinante la aplicación de disciplina y racionalidad económica en la gestión pública para la solución de problemas que presenta la sociedad a través del diseño de políticas públicas eficientes. Lógicamente, las diferencias en este ámbito están marcadas por las particularidades del sistema político y de la política económica en cada país y grupo de países. Los países subdesarrollados no están en condiciones de alcanzar grados altos de optimización en el desempeño de la política pública si, primero, no logran un grado de independencia económica y soberanía acorde con las capacidades reales que sus recursos nacionales y posibilidades particulares les permita.

En este modelo económico capitalista, la relación entre países desarrollados y subdesarrollados se da en términos de completa desigualdad. El crecimiento de las economías en desarrollo depende de la inversión extranjera; hoy en día este tipo de países compiten ofreciendo las mayores ventajas al capital transnacional, con la esperanza de recibir la inversión, con el propósito de que pudiera detonar el crecimiento económico.

Esto ha ocasionado la profundización de las diferencias entre el Norte y el Sur, entre países desarrollados y subdesarrollados; hay regiones del mundo que son prósperas y están íntimamente involucradas en la dinámica de la globalización, mientras que hay otras zonas en donde no encuentra ventajas el capital, se podría decir que hay desolación económica. Es evidente que el sistema global está pensado para beneficiar básicamente los intereses comerciales, financieros e industriales de los países más ricos y de las élites económicas de los países desarrollados.



Por ello, Beck (1998) afirma que, en la versión actual del capitalismo, la riqueza se globaliza, mientras que la pobreza se localiza. Esto por las desigualdades sociales que ha provocado la globalización, y no solo por la desigualdad entre las economías del centro y la periferia, sino porque incluso en los países que han logrado adaptarse a la dinámica globalizadora solo lo han hecho las regiones más desarrolladas o estratégicas para el capital, mientras que las regiones donde predominan las actividades primarias han quedado rezagadas y las condiciones de vida de su población son cada vez más críticas.

El desarrollo local

En este contexto, los países pobres y de desarrollo tardío, por los efectos de la globalización y los ajustes productivos, vieron agravadas sus condiciones de vida. Y a pesar de ello, por imposición de la política neoliberal, el estado benefactor fue viéndose minimizado, por lo que no contaba con los recursos o carecía de capacidades para auxiliar a la población excluida del modelo económico neoliberal.

Respecto a los actores que participan en la elaboración de los planes y gestión del desarrollo local, Boisier (1997) los clasifica de la siguiente manera:

Los actores se clasifican en tres categorías: actores individuales, actores corporativos, actores colectivos. Los primeros son personas individuales que ocupan determinados espacios en la estructura de poder, cualquiera sea la fuente de dicho poder e influencia; los segundos son instituciones que representan intereses de grupo, sectoriales, y los terceros corresponden en rigor a los movimientos sociales territoriales o regionales (pp. 57-58).

Debido a la pluralidad de los actores, se plantea una planificación muy estricta que parte del conocimiento de los liderazgos políticos. Por ejemplo, se propone realizar una revisión de las organizaciones de la sociedad civil y calcular su coeficiente de consensualidad o conflictividad, las relaciones interinstitucionales predominantes, así como el peso político de cada una de ellas. Más que conocer el número de actores y posición política, saber de su conducta en relación con el territorio, apreciar el *ethos* empresarial, podría significar evaluar la “lealtad”, el nivel de compromiso con la región o territorio.

Un factor más que Boisier (1997) considera tomar en cuenta son las instituciones y su nivel de modernidad, su capacidad, en términos de velocidad, para reaccionar ante cambios rápidos del entorno, flexibilidad para dar respuesta a diferentes demandas del



entorno, virtualidad para realizar arreglos de cooperación en el espacio cibernético, así como inteligencia para adquirir conocimientos en su interrelación con los factores que debe relacionarse y de su integración con el entorno.

Algunos de los organismos que definen el “mapa institucional” de cualquier región y que requieren ser estudiados en función de las características demandadas por la contemporaneidad son: los organismos de gobierno, las universidades y centros científicos, los servicios públicos, las empresas públicas, la prensa, las asociaciones de carácter gremial, los municipios, las ONG (Boisier, 1997, p. 59)

Otro elemento que se considera en el diseño de un plan de desarrollo territorial es la cultura, pero no en su acepción universal, sino acompañada de los adjetivos *local o regional, nacional o territorial*, que suponen una cosmogonía, una ética, y representan características diferentes en cada lugar. Asimismo, dentro del concepto de *cultura* se considera la confianza, que es un patrón de conducta favorable para el desarrollo. La confianza individual y colectiva impulsa las acciones de inversión productiva, la cooperación fortalece los procesos organizativos que llevan al trabajo coordinado.

Sin embargo, existen otras cualidades culturales para el desarrollo que deben ser tomadas como referentes. Por un lado, está la competitividad/individualismo; y por el otro, como contrapeso, aspectos culturales como la cooperación/solidaridad que proporcionan un equilibrio necesario para que una sociedad pueda gestionar su desarrollo.

En suma, de lo que hemos venido hablando es del *desarrollo o crecimiento endógeno*, concepto que atraviesa y redefine los siguientes aspectos:

a) Político: capacidad territorial de tomar decisiones relevantes en relación a estilos de desarrollo, y en relación con el uso de instrumentos; capacidad de diseñar, ejecutar, negociar políticas de desarrollo.

b) Económico: apropiación y reinversión de excedentes para darle diversificación a la economía del territorio, y proporcionarle sostenibilidad.

c) Científico-tecnológico: la capacidad del sistema de generar sus propios impulsos tecnológicos, y provocar modificaciones cualitativas en el sistema.

d) Cultura: matriz generadora de la identidad socioterritorial (Boisier, 1997, p. 50).



El modelo de desarrollo local está planteado para ser implementado a nivel regional, municipal, microregional y hasta comunitario. Contrario a las políticas sectoriales que parten de diagnósticos generales, y mediante esos datos expertos en desarrollo diseñan las políticas públicas del gobierno en turno; las políticas que se plantean con enfoque de desarrollo local parten desde el territorio y convocan la participación de todos los actores: empresas nacionales y transnacionales, sector público, organizaciones sociales, ONG y todo actor que tenga que aportar para el diseño del plan y gestión del desarrollo.

Gobernanza

Este modelo de desarrollo, denominado *local* o *endógeno*, aunque ninguno de los teóricos de estas corrientes lo plantea en estos términos, se articula con el concepto de gobernanza, toda vez que dicho modelo establece involucrar a los diferentes actores que habitan o tienen intereses en el territorio, lo que significa propiciar la participación de actores, pertenecientes a clases sociales diferentes, con intereses encontrados, algunos con muchos y otros con pocos activos, con posiciones políticas contrarias, unos con más y otros con menos poder, y con ideologías diferentes. De acuerdo con Lahera (2000): “El buen gobierno tiene el arte en el que se mezclan aspectos de liderazgo y de interacción con la sociedad y el sistema político” (p. 1).

Considerando que el municipio es la organización política administrativa más cercana a la sociedad, sería el órgano de gobierno encargado de acompañar la elaboración y ejecución del plan de desarrollo local.

Debido a que este enfoque convoca la participación de los diversos actores del territorio, se trata de un proceso muy complejo, con muchos grados de dificultad para aterrizar la gran cantidad de propuestas, ordenar la participación y alcanzar las metas que la población del municipio se plantea. Por lo que se propone recurrir al concepto de *gobernanza*, toda vez que proporciona elementos para comprender estos procesos sociales complejos y prescribe procedimientos para orientar cómo organizar la participación. Como lo plantea Le Galès (1998): “La gobernanza es un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados por la incertidumbre” (p. 66).

Mientras que Mayntz (2005) dice lo siguiente:



La “gobernanza” se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas pública-privadas (p. 83).

Para conocer con mayor precisión la utilidad de la gobernanza en la gestión del desarrollo local a nivel municipal, a continuación se analiza dicho concepto para poner en evidencia la potencia y su pertinencia en el abordaje de procesos sociopolíticos de estas magnitudes.

Respecto a la gobernanza se han escrito muchos tratados, desde los cuales se le ha dado diferentes interpretaciones, lo que ha permitido que el concepto se utilice para analizar diferentes procesos sociales, ya sea como fenómeno social o como categoría autónoma de investigación. Por ello, hay que establecer los límites de interpretación que en esta reflexión se manejan, y explicar cómo dicho concepto se hace operativo para plantearlo como una herramienta que contribuya a implementar el desarrollo local a escala municipal con mayores probabilidades de éxito.

Para lograr dicho objetivo, iniciaremos analizando el concepto de *gobernanza* que plantea Arellano (2014), quien realiza un análisis partiendo del significado menos complejo del término, que entiende como “la estructuración de un proceso, sea cual fuere, mediante el cual se toman decisión” (p. 121). Esta precisión resulta de mucha utilidad, porque el concepto genérico abierto permite incorporarle adjetivos, lo que, a su vez, nos lleva a entender expresiones como “gobernanza de la empresa” “gobernanza corporativa”, “gobernanza pesquera”, “gobernanza ambiental” y todos los términos que se le puedan agregar.

Aguilar (2014), experto en el tema, para hacer más operativo el concepto, plantea la gobernanza pública, y nos ubica en el proceso de gobierno o de dirección de la sociedad, el cual es definido de la siguiente manera:

En esencia y en concreto, es el proceso mediante el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan para definir, acordar y decidir sus principios y objetivos de vida en común y las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran son necesarias y conducentes para realizar los objetivos y principios decididos de interés general. La gobernanza es entonces el proceso mediante el cual se conforma y define el sentido de dirección de la sociedad y



se crea la capacidad social para producir los objetivos públicos que dan sentido y valor a la actividad colectiva de la sociedad (p. 17).

Esta concepción de gobernanza se ha desarrollado. Ahora, más allá de ser una idea abstracta, es un mecanismo político técnico que permite mejorar la gobernabilidad en temas que involucran a diferentes actores con sus respectivos intereses particulares.

Igualmente, hay que especificar que el concepto tiene un componente institucional y uno cognitivo. El primer componente involucra:

Valores, principios, normas y tradiciones, que establecen las formas y los límites del ejercicio del poder público y los requisitos de acceso de los ciudadanos a la participación en las decisiones públicas, y que regulan asimismo la interacción entre las autoridades públicas, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil con el propósito de que articulen sus posiciones e intereses, resuelvan sus diferencias (Aguilar, 2014, p. 17).

El componente cognitivo es el que va a permitir llevar a la práctica la gobernanza, debido a que “implica conocimientos técnicos y teóricos, modelos causales y tecnologías, que hacen posible que los actores públicos, privados y sociales conozcan las dimensiones y las causas de los problemas que quieren atender o las metas que quieran alcanzar” (Aguilar, 2014, p. 17).

Moyano (2009), en su ponencia “Capital social. Gobernanza y desarrollo en áreas rurales”, mencionó:

Esa articulación entre actores e instituciones en un territorio es lo que se denomina “gobernanza”, noción que viene a decirnos que sin una buena gestión (gobernación) de los recursos existentes, sin una buena canalización de las iniciativas públicas y privadas y sin una adecuada integración de los impulsos individuales en pro de un interés común que trascienda el ámbito de los intereses particulares, cualquier programa de desarrollo está condenado al fracaso. No quiere decir esto que sin “gobernanza” no puedan florecer proyectos impulsados a título individual por personas emprendedoras con capacidad suficiente para generar empleo y riqueza (la realidad del medio rural está llena de exitosas iniciativas individuales en el ámbito del desarrollo) (pp. 1-2).

De manera práctica, la gobernanza implica poner en juego los diferentes recursos con que cuenta cada sociedad, instituciones formales e informales, las leyes, las capacidades técnicas, las tecnologías, el capital social que permite que emerjan las iniciativas, los procesos de organización y participación de los actores sociales.

De acuerdo con lo que se ha expuesto, el concepto de *gobernanza pública* converge con el enfoque de desarrollo local en la medida en que ambos planteamientos conciben la participación democrática como una estrategia que permite gestionar la solución de los problemas sociales y en la medida en que la responsabilidad no recae únicamente en un actor o el gobierno, sino que los mismos interesados gestionan y son protagonistas de las acciones que conducen al cambio.

Estas nuevas formas de gobernar consideran la necesidad de abrir los espacios de participación a los diferentes actores sociales para insertar sus temas de interés en la agenda municipal porque representan conocimientos de problemas diversos, intereses de grupos opuestos y se proponen distintas metas a futuro. Pero ninguno de los sueños podría ser cumplidos, o al menos colocarlos en la ruta de la gestión, si este proyecto para el desarrollo no cuenta con un modelo de organización que aterrice en hechos las acciones y estrategias que transformarán a la sociedad y su territorio.

Al respecto, Arellano, Sánchez y Retana (2014, citados en Quintero, 2017) consideran que las bondades de la gobernanza no se pueden hacer realidad si no se consolida un modelo de organización. En términos específicos:

La integración de decisiones individuales a las sociedades requiere de un medio organizacional. Si las líneas de buena gobernanza que se proponen son posibles, si un esquema tiene visos de verdad e impacto político, esto solo se logra si se aclaran los vínculos entre la gobernanza y el nivel organizacional-administrativo de los gobiernos (p. 49).

Siguiendo los principios de la gobernanza, las decisiones particulares no se identifican con la lógica de la sociedad, los procesos de pensamiento para la toma de decisiones de forma personal no coinciden con las que se recurren para decidir sobre una sociedad o gobierno. “La agregación de preferencias sociales por medio de elecciones públicas es insuficiente. La toma de decisiones en gobernanza debiera recurrir a un nivel medio, es decir, organizacional, para considerar la integración de las preferencias sociales” (Quintero, 2017, p. 49). Dicho en



otras palabras, no es posible conseguir los objetivos que la gobernanza plantea si no se generan las condiciones operativas para realizar la gestión.

En la lógica de la gobernanza, la organización representa una estructura de decisión que debe funcionar con el sustento de un marco jurídico que marque el rumbo de las formas de coordinación a distintos niveles, con participación multiactoral, de manera que se institucionalice una nueva forma de gobernar con capacidad de superar la complejidad que plantean las diferentes problemáticas, que deben ser incluidas en la agenda pública para buscarles solución.

Tomando en cuenta que la organización es una estructura de decisiones, los gobiernos-administración que ya están formados deben procurar que la coordinación y la función de los trabajos que se desempeñan deben adecuarse a las nuevas dinámicas de gobierno. En su desempeño deben cubrir ciertos parámetros mínimos que indiquen su correspondencia con la filosofía de apertura democrática que promueve la gobernanza: acceso a la participación, corresponsabilidad de los participantes, acceso a la información, inclusión en la toma de decisiones, causalidad en la toma de decisiones, libertad para el nombramiento de los representantes, empoderamiento y rendición de cuentas.

El desarrollo local a escala municipal

La ejecución del plan de desarrollo local con enfoque de gobernanza obligaría a que la administración pública municipal transformara sus formas de organización. Inicialmente, aparecería la necesidad de crear un área de planeación con un alto nivel técnico para desarrollar un ejercicio de planeación territorial donde se incluyan los problemas municipales pendientes de solucionar, e incorporar las aspiraciones de los diferentes sectores, de manera que resulte un plan de desarrollo local con el nivel técnico adecuado y el consenso político de todos los actores sociales.

Los procesos de participación territorial serían el punto de partida que permitirían elegir los actores, empresariales, políticos, económicos, ambientales y sociales más representativos del municipio, lo que conduciría a un esquema de organización donde se ubicaría la estructura de toma de decisiones del municipio. Esta instancia sería parte del ayuntamiento, pero estaría por encima de la administración municipal, puesto que serían legítimos representantes sociales; ellos, siguiendo los lineamientos del plan, tomarían



decisiones de forma colegiada, y la administración del municipio desarrollaría el trabajo técnico.

Es evidente que la idea de adoptar el enfoque de gobernanza para la gestión del desarrollo municipal, y con base en un plan de desarrollo local, trastoca la estructura de los ayuntamientos actuales, pero precisamente la gobernanza obliga a cambiar para mejorar lo que hasta ahora no ha dado los resultados esperados.

Pero un proyecto de esta magnitud no se hace de manera improvisada. En los planes de desarrollo local también se incluye un apartado donde se plantean propuestas para la reestructuración de la administración municipal. En este caso, la propuesta deberá ser congruente con los principios del concepto de gobernanza, lo que, probablemente, implique reinventar la administración pública municipal.

La responsabilidad social del sector público

La implementación de un proyecto de gestión de desarrollo municipal, haciendo efectiva la participación social democrática, alienta la creación de una verdadera cultura ciudadana en la población, lo que trae mayores exigencias para el municipio, no solo para que ejecute de manera exitosa el plan de desarrollo local, sino también deberá proporcionar los servicios públicos de manera eficiente y oportuna.

Cuando la población asciende al estatus de ciudadanos, surgen organizaciones dispuestas a incidir en el ámbito público, presionan y exigen que se respeten y atiendan nuevos derechos, tales como la no discriminación, la equidad, la diversidad, el empoderamiento o la participación. Ello genera la necesidad de que la gestión pública enfrente desafíos adicionales sin las herramientas adecuadas para responder.

Ante estos escenarios complejos generados por la globalización y procesos locales emergentes, donde los gobiernos necesitan mejorar la calidad de la administración pública para ofrecer mejores resultados a la ciudadanía, se han incorporado a la gestión gubernamental aspectos de la cultura empresarial.

El modelo más emblemático de administración pública mediante el cual se ha tratado de modernizar el quehacer gubernamental es la nueva gerencia pública (NGP), y aunque las evaluaciones que se han hecho de su aplicación en Latinoamérica no brindan resultados muy positivos, representa una alternativa para que las administraciones locales adapten algunos



principios y técnicas a sus métodos de trabajo, porque su utilidad está en función de la forma como se interprete y adapte a las particularidades de cada administración.

Cuando Aguilar (2014) analiza estas experiencias latinoamericanas, considera que se estableció un gerencialismo público tomando como fundamento teórico y procedimental la NGP. En congruencia con este enfoque, se establece el costo-eficiencia en las administraciones, y las tres ees (eficacia, eficiencia y efectividad) como criterio de evaluación (Aguilar, 2014, p. 5).

La *responsabilidad social* es un concepto que la NGP ha adoptado de las empresas, específicamente del enfoque pluralista o *stakeholder*. Los valores y principios éticos que practican les permiten cuidar los efectos o impactos de sus actuaciones tanto en el ámbito interno como externo.

Al respecto, Gaete (2008) considera lo siguiente:

El enfoque de responsabilidad social corporativa plantea la necesidad de establecer una gestión organizacional basada en principios y valores que permitan desarrollar una relación ética y transparente con los actores internos y externos que posee una organización. Tal relación se expresará en una preocupación permanente por los impactos generados en virtud de las actividades y propósitos principales declarados en su misión y visión, retroalimentando a todos y cada uno de los sistemas de gestión de una institución (pp. 36-37).

De acuerdo con la anterior afirmación, es posible comprender que el concepto de *responsabilidad social* puede ser aplicado a cualquier tipo de organización. En las organizaciones de la administración pública encuentran pleno asidero toda vez que su fortaleza interna depende de los valores y principios éticos de los funcionarios, que se manifestarán en el exterior según el nivel de satisfacción que sientan los ciudadanos por los servicios y atención prestada por el Gobierno.

Por ello, en los planteamientos de la NGP se identifica a la responsabilidad social de la siguiente forma:



La responsabilidad social como un elemento de gestión clave para que los servicios públicos y las organizaciones de la administración del Estado en general puedan enfrentar de manera eficiente los nuevos desafíos y exigencias que plantean los ciudadanos para el desarrollo de una nueva gestión pública, capaz de incorporar a su trabajo la gestión de los impactos sobre sus *stakeholders* (Gaete, 2008, p. 37).

Para Aguilar (2014), la NGP no fue capaz de ordenar los vicios que afectaban la administración de los países latinoamericanos, así como tampoco fue capaz de mejorar la credibilidad del Gobierno y su administración ante los ciudadanos. Al mismo tiempo, considera que en la aplicación de la NGP no se centraron en lo técnico, lo adoptaron como una ideología política y una receta, es decir, trataron de adaptar las organizaciones administrativas de gobierno a los métodos de la empresa, y no a la inversa.

La responsabilidad social ha transitado de la filantropía, contribuciones de recursos corporativos a través de fundaciones, a prácticas de negocios incorporadas a los modelos de gestión y de negocios; ha sido muy estudiada y aplicada al sector empresarial. Sin embargo, hoy en día se visualiza una mayor aplicación en el sector público, y esto podría encontrar su argumento en las incertidumbres de las económicas globales, el cambio climático y la crisis ambiental. Es quizás por ello que organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) proponen un cambio de conceptualización de la responsabilidad social para que se lleven acciones encaminadas a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. En ese sentido, surge la iniciativa internacional denominada *Pacto Mundial de Naciones Unidas* (Global Compact, 2020), que promueve implementar diez principios universalmente aceptados para promover el desarrollo sostenible en las áreas de derechos humanos, normas laborales, medioambiente y lucha contra la corrupción en las actividades y las estrategias de las empresas y organizaciones del sector público. Esta iniciativa está asociada a la responsabilidad social y se extiende al sector público, persigue dos objetivos complementarios: 1) incorporar los 10 principios en las actividades empresariales y sector público de todo el mundo y 2) canalizar acciones en apoyo de los objetivos más amplios de las ONU, los ODS.



Discusión

Es evidente que los términos de *gobernanza* y *responsabilidad social* adquieren dimensiones y aplicaciones diversas. Entre ellas, destacan, en primer lugar, por su ámbito de aplicación multinivel de los gobiernos las formas que adquieren: horizontal, vertical y transversal, y por las aplicaciones y beneficios que aporta a la gerencia pública para responder de forma adecuada a las necesidades y exigencias de una sociedad informada y con derecho a participar en el diseño de políticas públicas.

El término *responsabilidad social* prácticamente ha sido aplicado al sector empresarial; sin embargo, es evidente la necesidad de extenderlo hacia el sector público por su sentido ético, por la obligación de rendir cuentas de forma horizontal y vertical, por la atención a la sustentabilidad y por la observancia del respeto a los derechos humanos y laborales. Cuando se junta con el concepto de *gobernanza*, esta dupla adquiere dimensiones interesantes que pueden ayudar a la promoción de valores en el sector público.

A raíz de la pandemia provocada por el nuevo coronavirus, estamos por iniciar una etapa de reincorporación a la vida económica, la sanidad y de revisar la gestión pública, por lo que resulta interesante estudiar los efectos y transformaciones de los sectores público y privado y la sociedad, ya que habrá de readecuarse al diseño de políticas públicas, modificar las estructuras de gobierno e impulsar una participación ciudadana transformada con una visión diferente por las vivencias y experiencias que han pasado, tal y como sucedió en su momento con la necesidad de incorporar la calidad en las funciones del gobierno y la gestión pública, según estudio realizado por Moya (2011).

Asimismo, es necesario impulsar el desarrollo de trabajos de investigación sobre responsabilidad social en el sector público, ya que se observa una escasa productividad, sobre todo en el ámbito local, a pesar de la iniciativa de United Nations Global Compact (2020) y la Global Reporting Initiative (2020) y sus estándares, que proponen se lleven a cabo acciones para implementar los diez principios universalmente aceptados para promover el desarrollo y la consecución de los ODS y la presentación de informes de comunicación, con lo cual intentan proponer un cambio en la concepción y aplicación de la responsabilidad social.

Conclusiones

Ante la ruptura de paradigmas que han guiado el proceso de desarrollo y las transformaciones de la administración pública, la noción de gobernanza cobra vigencia al suponer una nueva articulación entre el Gobierno y la sociedad. Sirve como elemento estratégico y se constituye como medio para permitir el desarrollo sobre todo social: encamina la atención de realidades que plantea el desarrollo complejo de los municipios en México. Así pues, es necesario construir un nuevo formato con sentido y en coordinación con la sociedad para tener una mejor gestión adecuada ante las condiciones del mundo actual.

Las administraciones municipales, eventualmente, gestionan un plan de desarrollo con enfoque local. En ese sentido, es necesaria la transformación de sus organizaciones: adaptarla a las pautas que marca el concepto de *gobernanza*; ninguna alternativa puede descartarse toda vez que se trata de adoptar estrategias y técnicas administrativas que hagan efectivas las condiciones institucionales que se necesitan para hacer operativas las diversas propuestas que establezcan los representantes sociales.

Con la implementación de estrategias se sientan las bases para crear instituciones sólidas. Dentro de estas estrategias destacan: la incorporación de nuevas prácticas y valores para que la ideología del desarrollo y la participación democrática se vuelva una forma de vida. Transformar estructuras organizacionales adaptándolas a los principios de la gobernanza e incorporar algunas de las estrategias que plantea la NGP podrá traer buenos resultados y cumplir con los principios de responsabilidad social pública, lo cual implica proporcionar una buena atención a los ciudadanos y la entrega de los servicios de forma oportuna. Finalmente, las administraciones municipales que incorporen prácticas de responsabilidad social bajo el esquema de la aplicación de los principios contenidos del Pacto Mundial de las Naciones Unidas les traerá, dentro de la esfera de su competencia, un conjunto de valores fundamentales en las áreas de derechos humanos, normas laborales, medio ambiente y anticorrupción, principios de consenso universal derivados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.



A partir de la articulación de las referencias de la gobernanza con el desarrollo y la responsabilidad social, las instituciones podrán promover valores y prácticas para impulsar un gobierno municipal ciudadanizado abierto, transparente y efectivo en la rendición de cuentas, además de iniciar estrategias de organización y coordinación, aspectos claves para reconstruir la confianza perdida y mejorar la gestión con enfoque de desarrollo local.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2016). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, V. L. (2014). Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11-36. Recuperado de http://dx.doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n1.45156.
- Arellano, D. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 119-137. Recuperado de https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n2.47538.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, España: Paidós.
- Boisier, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. *Estudios Regionales*, (48), 41-79.
- Cortés, F. (2003). Neoliberalismo, globalización y pobreza. *Estudios Políticos*, (22), 151-167. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5263760.pdf>.
- de Paz, M. (2008). Globalización y gobernanza. Algo más que la tradicional dicotomía Estado-Mercado. *Revista de Economía Mundial*, (18), 327-339. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86601826>.
- Flores, M. V. (2016). La globalización como fenómeno político y social. *Orbis. Revista Científica Ciencias Humanas*, 12(34), 26-41. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70946593002>.
- Gaete, R. A. (2008). Aplicaciones de la responsabilidad social a la nueva gestión pública. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, (11), 35-61.



- Global Reporting Initiative. (2020). GRI Standards. Retrieved de <https://www.globalreporting.org/standards/gri-standards-translations/gri-standards-spanish-translations-download-center/>.
- Lahera, E. (2000). Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (16), 1-13. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/016-febrero-2000/reforma-del-estado-un-enfoque-de-politicas-publicas-1>.
- Le Galès, P. (1998). Régulation, gouvernance et territoire. *Droit et Société*, 24, 1-44.
- Martín, A. (2013). Sobre los orígenes del proceso de globalización. *Methadodos. Revista de Ciencias Sociales*, 1(1), 7-20. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/4415/441542970002.pdf>.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En Cerrillo, A. (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 83-98). Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de https://www.academia.edu/31335414/La_gobernanza_hoy.
- Moya, F. (2011). Gobernanza y calidad en la gestión pública. *Estudios Gerenciales*, 27(120), 205-223.
- Moyano, E. E. (2009). Capital social. Gobernanza y desarrollo en áreas rurales. Ponencia presentada en el Foro Internacional de Cooperación de Desarrollo Rural. Sevilla, del 8 al 10 de junio de 2009.
- Ochman, M. (2015). La economía social ¿una alternativa al desempleo? Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/280297375_La_economia_social_una_alternativa_al_desempleo.
- Quintero, C. E. (2017). Gobernanza y teoría de las organizaciones. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 39-57. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v25n50/0188-7653-perlat-25-50-00039.pdf>.
- United Nations. Global Compact. (2020). Our Participants. Retrieved from <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants>.
- Vázquez, A. (2009). Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. *Universitas Forum*, 1(2), 1-11.



Rol de Contribución	Autor (es)
Conceptualización	Marco Antonio Lara Martínez
Metodología	Oscar Ausencio Carballo Aguilar
Software	No aplica
Validación	Marco Antonio Lara Martínez (Principal) Oscar Ausencio Carballo Aguilar (Igual) José Luis González Niño (Apoya)
Análisis Formal	No aplica
Investigación	Marco Antonio Lara Martínez (Principal) José Luis González Niño (Igual) Oscar Ausencio Carballo Aguilar (Apoya)
Recursos	No aplica
Curación de datos	No aplica
Escritura - Preparación del borrador original	Marco Antonio Lara Martínez (Principal) José Luis González Niño (Igual) Oscar Ausencio Carballo Aguilar (Apoya)
Escritura - Revisión y edición	Marco Antonio Lara Martínez (Principal) José Luis González Niño (Igual) Oscar Ausencio Carballo Aguilar (Apoya)
Visualización	No aplica
Supervisión	Marco Antonio Lara Martínez (Principal) José Luis González Niño (Igual) Oscar Ausencio Carballo Aguilar (Apoya)
Administración de Proyectos	Marco Antonio Lara Martínez (Principal) Oscar Ausencio Carballo Aguilar (Igual)
Adquisición de fondos	Oscar Ausencio Carballo Aguilar (Principal)

