

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 7 (2020), 119-146

DOI 10.7203/terra.7.18160

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

Delineamientos de desarrollo local en tiempos de incertidumbre: oportunidad para otro tipo de planteamientos

Josep Pont-Vidal

Dr. en Sociología, Administración Pública y Políticas Públicas en el Núcleo de Altos
Estudios Amazónicos (NAEA), Universidad Federal do Pará (Belém, Brasil)

josevidal@ufpa.br

[https:// orcid.org/0000-0001-9319-8316](https://orcid.org/0000-0001-9319-8316)



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

SECCIÓN ARTÍCULOS

Delineamientos de desarrollo local en tiempos de incertidumbre: oportunidad para otro tipo de planteamientos

Resumen: La pandemia de Covid-19 han impactado en todos los ámbitos sociales y aspectos comunitarios, sociales y subjetivos. En el desarrollo local y regional esta situación ha tenido unos efectos devastadores sobre los que todavía es temprano para evaluar sus efectos, de tal manera que es posible referirse a un “antes” y un “después”. En este escenario y contexto inédito de incertezas y riesgos, es posible referirse a la contingencia como un nuevo marco de descripción de las sociedades, en la que los conceptos teóricos del desarrollo local (y social en general) deberán explorar nuevos conceptos emergentes, como son, el riesgo y el peligro, y con ello, repensar la lógica y teorías del desarrollo local, y sus posibilidades normativas para aplicarlo, a partir de la capacidad de autoorganización.

Palabras clave: Autoorganización, Autoorientación, Teoría de sistemas, Contingencia.

Local development outlines in times of uncertainty: opportunity for other types of approaches

Abstract: The Covid-19 pandemic has impacted all social areas and community, social, and subjective aspects. In local and regional development, this situation has had devastating effects on which it is still too early to evaluate its effects, in such a way that it is possible to refer to a “before” and an “after”. In this unprecedented scenario and context of uncertainties and risks, it is possible to refer to contingency as a new framework for describing societies, in which the theoretical concepts of local (and social development in general) should explore new emerging concepts, such as, risk and danger, and with it, a rethinking of the logic and theories of local development, and its normative possibilities to apply it, based on the capacity for self-organization.

Key words: Self-organization, Self-orientation, Systems theory, Contingency.

Recibido: 01 de septiembre de 2020

Devuelto para revisión: 06 de noviembre de 2020

Aceptado: 16 de noviembre de 2020

Referencia / Citation:

Pont-Vidal, J. (2020). Delineamientos de desarrollo local en tiempos de incertidumbre: oportunidad para otro tipo de planteamientos. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, (7), 119-146. DOI 10.7203/terra.7.18160

IDEAS CLAVE / HIGHLIGHTS / IDEES CLAU

- | | | |
|--|---|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Autoorganización en el desarrollo local, es la capacidad de los ámbitos que forman parte de un territorio de crear de manera endógena sus estructuras.2. Lógica circular: idea que pretende superar las limitaciones del binomio causa-efecto, o variable dependiente-independiente, por medio de un planteamiento dinámico de causas-efectos-causas.3. Gobernanza heterárquica: los ámbitos o sistemas que conforman un territorio se encuentran en una situación sin que exista una posición superior entre ellos, exceptuando el sistema político.4. Autopoiesis: capacidad de un sistema para producir sus propias estructuras y gestionar sus operaciones internas. | <ol style="list-style-type: none">1. Self-organisation in local development, it is the capacity of the areas that are part of a territory to create their structures endogenously.2. Circular logic: idea that aims to overcome the limitations of the cause-effect binomial, or dependent-independent variable, by means of a dynamic cause-effect-cause approach.3. Heterarchic governance: that the areas or systems that make up a territory are in a situation where there is no superior position between them, except for the political system.4. Autopoiesis: a system's ability to produce its own structures and manage its internal operations. | <ol style="list-style-type: none">1. Autoorganització en el desenvolupament local, és la capacitat dels àmbits que formen part d'un territori de crear de manera endògena les seues estructures.2. Lògica circular: idea que pretén superar les limitacions del binomi causa-efecte, o variable dependent-independent, per mitjà d'un plantejament dinàmic de causes-efectes-causes.3. Governança heteràrquica: els àmbits o sistemes que conformen un territori es troben en una situació sense que existisca una posició superior entre ells, exceptuant el sistema polític.4. Autopoiesis: capacitat d'un sistema per a produir les seues pròpies estructures i gestionar les seues operacions internes. |
|--|---|--|

1. LA OPORTUNIDAD EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE

Cada periodo reciente ha marcado, o influenciado en diferente medida, enfoques y modelos de lo que se puede denominar como desarrollo local. El hecho de plantear la pregunta sobre una nueva propuesta, lleva implícito que consideramos necesario formular nuevas preguntas. La pandemia de Covid-19 han impactado en todos los ámbitos sociales y aspectos comunitarios e individuales. En el desarrollo regional y local, esta situación ha tenido unos efectos devastadores, sobre los que todavía es temprano para evaluar sus efectos, de tal manera que es posible, como en otras ciencias, referirse a un “antes” y un “después”.

El desarrollo local (DL) comprende aspectos la innovación, la competitividad local y regional, los modelos de participación. Cada uno de estos aspectos tiene incontables publicaciones en forma de manuales y orientaciones normativas, en todos los países occidentales, en especial producidos en los municipios y regiones de América Latina y Central. También las bases disciplinarias del DL (sociología, economía, geografía, etc.) deberán ser repensadas en sus posibilidades de diálogo interdisciplinario y transdisciplinario. Conceptos habitualmente utilizados (papel de las instituciones, capital social, el “diamante” del desarrollo), han realizado importantes aportaciones en las décadas pasadas, así como también las corrientes teóricas principales (óptica funcionalista, teoría del *clúster* industrial, teoría del *milheur innovateur*, teoría del distrito marshaliano)¹ han sido eficaces, y son aportaciones todavía fundamentales. Los planteamiento de postdesarrollo y del “Buen vivir”, concebidos con vistas a la construcción de sociedades post-capitalistas, en el contexto de la filosofía de la liberación, algunas de las aportaciones de-coloniales, y de manera similar al estructuralismo y al neomarxismo, se han fundamentado en el hipotético consenso surgido de la acción comunicativa (Habermas, [1981]1987), en el que no ha quedado claro quienes debían participar, y cómo debían lograr este consenso con intereses contrapuestos, para actuar en este proceso idealizado. Las propuestas de las Agendas 21, han constituido un valioso instrumento para el desarrollo local y municipal y la transformación sostenible de las ciudades, pero en esta nueva situación de incertidumbre, se muestran también limitadas. El acelerado cambio climático que está teniendo lugar, constituye un factor esencial en este escenario actual y de futuro. El conjunto de estos conceptos y teorías, se han recurrido a los principios epistemológicos provenientes de la racionalidad de las decisiones de los actores colectivos e individuales, las fallas y ventajas del mercado, y las paradojas de la racionalidad instrumental de los actores.

Hoy por hoy, vivimos en tiempos de incertidumbre extensa. Las teorías y corrientes que se ocupan del DL, se encuentran en que muchas de las ideas, y los supuestos conceptuales y metodológicos en que se ha fundamentado, han quedado en pocas semanas sobrepasados. La pregunta aquí, es: ¿sirven todavía este conjunto de conceptos y teorías? El hecho de formular la pregunta sobre un nuevo planteamiento, lleva implícito que consideramos la posibilidad de repensar un nuevo tipo en el DL, o al menos, la necesidad de revisar en profundidad los conceptos hegemónicos imperantes que se han aplicado en

¹ No podemos aquí detenernos a exponer y analizar las diversas corrientes económicas de desarrollo local. Para una introducción, véase: P. Aydalot; D. Maillat; R. Camagni, Introduction: from the local “milieu” to innovation through cooperation networks, in R. Camagni (ed), *Innovation Networks, spatial perspectives*, 1991, pp. 1-9. J. Catalan; J. A. Miranda; R. Ramón Muñoz (eds.) (2011). *Distritos y clústers industriales industriales en la Europa del sur*. Vázquez Barquero, A. (2005). *Las fuerzas del desarrollo*, Barcelona. Julio César Belingieri (2017), Teorias do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica, *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano XIX, v.2, n.37, p. 6-34.

este campo, como en todos los campos del saber. Esta situación aporta una oportunidad para otro replanteamiento en la lógica del pensamiento y de la acción del DL. Las preguntas aquí son: ¿De qué conceptos disponemos? ¿Con que supuestos de partida y de descripción de la realidad debemos iniciar el análisis? ¿Cuáles pueden ser las ideas centrales, y como transformarlas en operativas para el DL?.

No existe una teoría que se presente como la verdadera, como tampoco una teoría que no presente puntos ciegos y limitaciones. Tampoco es posible exponer o desarrollar conceptos cerrados, y que no posean la capacidad del diálogo interdisciplinario. En el escenario actual, tampoco aportan mucho las publicaciones en forma de manuales normativos para el DL. Por el contrario, pensamos que una teoría debe mostrar su capacidad de interrogarse a sí misma en el momento que se autopresenta como “la teoría”, de aprendizaje, su dinamismo, y su capacidad de diálogo. En este escenario inédito de incertidumbres, es posible referirse a la contingencia y a la complejidad, como un nuevo marco de descripción de la acción y de las sociedades, en la que los conceptos teóricos del DL, y social, así como también el desarrollo rural, deberán explorar los conceptos asociados que emergen, como son, la contingencia, el riesgo, el peligro, incluso el caos, y con ello, iniciar un replanteamiento de las formulaciones y teorías del desarrollo local y sus posibilidades normativas para aplicarlo. En este sentido aparece también necesario diferenciar entre DL en regiones de alto desarrollo (Mazzalay, 2014; Vázquez-Barquero, 2000; Boisier, 2001) de regiones de bajo desarrollo, puesto que los supuestos son diferentes, como es el caso del desarrollo en local en pueblos indígenas en América latina (Ayavivi et al., 2018). Así pues, es pertinente la pregunta inicial sobre ¿Qué tipo de desarrollo y para quién? (Pike et al., 2006).

Presentaremos un esbozo como hipótesis, sobre la posibilidad de una orientación autoorganizada del desarrollo local, por medio de la utilización de conceptos ya delineados unas décadas atrás, aunque escasamente aplicados en el DL (Prigogyne; Stengers, 1997). ¿Qué significa en términos conceptuales? La expresión orientación autoorganizada, compuesta por dos ideas (orientación y autoorganización), ha creado entre diversas las corrientes del desarrollo (local) rechazo y crítica, relegándola incluso al ostracismo, y entre muchos de los estudiosos de esta temática desconfianza, o incluso crítica radical. Cualquier referencia a la autoorganización ha sido vinculada peyorativamente como utópica, irrealizable y vinculada con el caos. En su enfoque sistémica ha sido cuestionada por las corrientes histórico-materialistas y teoría de la acción racional (Roemer, 1986). Las principales aportaciones en las que se fundamentan lo que se denomina como DL, han partido principalmente, o bien de los supuestos que surgen del consenso entre diversos actores de la acción comunicativa para lograr el desarrollo, o de propuestas funcionalistas en las que objetivo final era aumentar la competitividad local y regional respecto a otras regiones por medio de la innovación y la competitividad económica, en el escenario de la globalización (Becattini et al., 2002).

Aunque algunas corrientes teóricas se solapan y convergen en algunas ocasiones, aparecen diferencias a la hora de orientar el desarrollo local hacia un desarrollo sostenible, o hacia un desarrollo humano sostenible. No ponemos en cuestión aquí, las notables aportaciones en el DL de las corrientes citadas durante el último cuarto de siglo, como tampoco los intentos de diálogo entre ellas, con resultados muy diversos según se trate de los países del Norte Global, regiones de la Europa central, mediterránea, y países del Sur Global, como Brasil, o la Amazonia.

El actual escenario de postpandemia, crea una situación totalmente inédita para el DL. Los delineamientos teóricos no son nuevos, sino que ya fueron pronosticados en las pasadas décadas, y abarcan desde la “civilización de la autorreferencia” (Willke, 1993),

a la crítica de la “razón cínica”, y los análisis de como alimentar la alteridad de las sociedades actuales organizadas por medio de las “burbujas” y su cohesión mediante “sistemas inmunológicos” (Sloterdijk, [2009]2012). El desarrollo local además de los tópicos habituales comunes y generalistas (economía, innovación, participación, etc.) incluimos el territorio, la cultura, el desarrollo humano. Así, debe incluir además de los rápidos y dinámicos cambios de las sociedades funcionalmente diferenciadas, con las situaciones de contingencia, y esta debe entenderse que conduce inevitablemente al riesgo, y el riesgo a su vez al peligro. Los conceptos que se exponen, han sido presentados y discutidos en diversos ámbitos de trabajo².

2. DESARROLLO LOCAL SISTÉMICO

La actual situación de incertidumbre generalizada no es nueva, sino que sus inicios ya fueron diagnosticados en los últimos años del siglo XX, aunque por diferentes motivos. La identificación de sistemas “lejos de equilibrio”, de “estructuras disipativas” (Prygogine, 1998), el hecho de que las fluctuaciones, y los cambios abruptos profundos puedan dar lugar a nuevas estructuras espacio-temporales, o en el tema de este trabajo, nuevas estructuras lógico-territoriales de desarrollo y sustentabilidad. Ello conduce a que el sistema, que puede ser denominado “ámbitos” (Polanyi, [1944]1989), “esferas” (Fligstein, 2002), “estructuras de gobernanza” (Mazzalay, 2014), o “sistemas” (Luhmann, 1984; Pont-Vidal, 2017b), y que reaccione y cambie, y que, finalmente vuelva a un equilibrio. Se trata de un proceso dinámico en el que convergen los niveles macro y micro. Aparece de nuevo la cuestión sobre las limitaciones en la investigación tradicional, y la separación entre los niveles meso, macro y micro. La paradoja se ha puesto de manifiesto también en los límites de la propuesta de los *commons* de Hardin, como ha demostrado en la “tragedia de los comunes” de Elinor Ostrom (1999) en la que los actores, a partir de la acción racional de sus intereses, llegan a una situación asimétrica contra los intereses de la comunidad.

Cada teoría del DL, regional y el desarrollo rural, deben enfrentarse, hoy por hoy, con el hecho de que la tradicional lógica comunicativa instrumental de las ventajas competitivas (económica e innovadora para el DL, bajo los preceptos de eficacia y eficiencia, potencialidades de las localidades), tiene un elevado costo para la sostenibilidad futura, y para una orientación del desarrollo que sobrepase los enfoques conceptuales tradicionales. Para su operatividad se ha partido básicamente de la perspectiva de desarrollo funcional, y coincidido, en la mayoría de los casos con la lógica *top down*, cuando se ha priorizado el papel del Estado, de las instituciones y de los gobiernos locales, y el *botton up*, cuando se ha pretendido destacar el papel clave de las organizaciones y de la sociedad civil³ en el territorio.

La aplicación de ambas perspectivas se ha realizado sustancialmente por medio de enfoques materialistas o neomarxistas, en los que se ha destacado el papel de la sociedad civil, los movimientos sociales (gestionados por líderes vinculados profesionalmente y

² En la asignatura de doctorado “Teorías de la gobernanza y del territorio”, en el Núcleo de Altos Estudios Amazónicos (NAEA), en el Grupo Organizaciones Políticas Públicas y Contabilidad de la Amazonia (GOPPCA), en encuentros técnicos en la Superintendencia de la Amazonia (SUDAM), y en el GT “Nuevas perspectivas de la gobernanza territorial” (Congreso GIGAPP, Madrid). También las ideas principales fueron discutidas en grupos de trabajo en la Universidad de Bielefeld, y en el Coloquio Internacional de Gobernanza Metropolitana (Colegio de Jalisco, Guadalajara) noviembre 2018, 2019 y 2020.

³ Para el concepto de sociedad civil, Pont-Vidal, 2020.

económicamente a las asociaciones, y proclives al poder político, y, por lo tanto, controlados) en conveniencia con gobiernos progresistas. Esto es visible, en los diversos contextos locales orientados en el plano político por los “*comunes*”, los cuales proponen que bienes como el aire, la tierra, o la salud sean gestionados por actores comunitarios, aunque no definen quienes serán estos actores, y como serán elegidos. Por otro, destacan las propuestas orientadas a aumentar la competitividad del desarrollo local por medio de priorizar la innovación, el conocimiento, la instalación de nuevas empresas (multinacionales) y los *clústers* industriales. No obstante, el problema y los límites con que se ha enfrentado las teorías del DL corresponde a un tipo de problemas de carácter conceptual.

En los enfoques de la dimensión local, ha sido habitual partir de tres procesos diferentes (desarrollo económico, comunitario y ecológico), en el que cada uno de ellos se ha relacionado según diferentes imperativos, presentado en numerosas ocasiones, contradicciones entre sí. Es el caso de la externalización de costos para maximizar el lucro privado, o en el contexto de la pandemia y postpandemia, el imperativo de la salud respecto a la economía. Así, en el último cuarto de siglo, se ha enfocado el DL estudiando por separado las diversas áreas de conocimiento, para después, juntarlas en un plano de acción. Como consecuencia las decisiones han sido tomadas en base a conocimientos incompletos sobre el territorio, y el medio biológico y social. Por otro lado, las decisiones sobre los objetivos y medios están vinculadas a renunciaciones, y cambios de comportamiento y aprendizaje colectivo. Esta situación ha cambiado lentamente, con el despliegue de lógicas y técnicas de intervención sistémica, y que incluyen a lógica circular como superación de la lógica lineal, como manera de confección de los planos de desarrollo local. Este racionamiento significa la superación de la lógica explicativa de los fenómenos basada en la causa-efecto, para otra lógica de tipo circular más amplia basada en la relación entre causas, efectos y causas.

3. HACIA UNA LÓGICA CIRCULAR DEL DESARROLLO LOCAL

El DL puede abordarse a partir de la posición de un observador externo, o de un observador que forma parte de él. En el plano de la observación y descripción sistémica en la que el observador se mantiene en un plano externo, es necesario superar la limitada lógica binaria (causa-efecto) para estructurarla en una lógica *observacional circular*. La óptica de sistemas autorreferenciales permite presentar la sociedad de una dinámica organizativa jerárquica y Estado céntrica, a otra autoorganizativa y policéntrica⁴, en la que el Estado se encuentra en una posición no jerárquica respecto a otros sistemas. En la búsqueda habitual de procurar el efecto próximo a la causa, puede incluso llevar al observador a falsas conclusiones, por lo que lo importante es pensar en el patrón que aparece entre la causa y el efecto y no en las diversas explicaciones que se den en cada ocasión. En la presentación de la complejidad en la que se desarrolla el DL, como punto inicial de partida, la lógica circular, significa procurar las posibles múltiples causas que favorecen y frenan el DL, y a su vez como estas causas y sus efectos, producen nuevas causas, en otras palabras, el poner entre paréntesis la lógica mecanicista causa, o variable independiente, y el efecto, o variable dependiente. Así, el bajo índice de participación ciudadana en un territorio (municipio), puede ser consecuencia de la existencia de un bajo capital social, pero también de un conjunto de factores, como la baja institucionalidad, la

⁴ Luhmann la ha definido como “sociedad sin vértice ni punto de partida”.

existencia de un poder local que inhibe cualquier tipo de organización de la ciudadanía de base que ponga en entredicho sus decisiones, o la consecuencia de un sistema político de partido de masas único, en el que la población está gobernada y controlada por una élite eficiente en sus decisiones, pero burocrática y opaca en su sistema de toma de decisiones, o incluso puede ser consecuencia de los componentes culturales de la población. Estos factores, a su vez, son la causa de que el poder local elitista, o poco democrático, o poco transparente, tome decisiones unilaterales.

Llegados aquí, la pregunta es: ¿Qué es el desarrollo local? Cada publicación y cada manual ofrece una definición. La mayoría se han limitado a describir en base a un conjunto de términos que aparecen de manera transversal como un: “proceso dinámico”, “construcción colectiva”, “proyecto común” “movilización de recursos”, por medio de metáforas (“las ciudades hablan”), o mediante la extensión y modelos de “democracia participativa”, y la “planificación participativa para el DL” (Garrido, 2002), cuyo objetivo final es el “cambio orientado a la transformación social”, o vinculando el DL con el desarrollo comunitario (Max-Neef et al., 1986). En ellas se incluyen extensiones de la gobernanza (Nischwitz et al., 2002), formulados bajo la perspectiva normativa y de valores (“*Good governance*”). Es evidente que las sociedades siempre están en procesos de transformación. Sin embargo, en la perspectiva de este trabajo no proponemos una suerte de final utópico o feliz, sino bajo que lógica se elaboran las posibles propuestas de transformación (o en el sentido funcional evolución), y cómo podemos identificarlas, en las que el DL constituye un medio de aprendizaje.

Por otro lado, han sido cada vez más recurrentes cuestiones de carácter técnico e instrumental: ¿Participación como medio, o como fin?, ¿participación para qué, si las decisiones fundamentales ya están tomadas? Planteadas también con ocasión de la irrupción de profesionales de la participación ciudadana. La emergencia de nuevas metodologías y canales participativos en las ciudades en los últimos años, no ha estado libre de tensiones y conflictos por causa de la existencia de actores (institucionalizados y burocratizados) que han favorecido un tipo de participación apoyada económicamente por fondos públicos, y por otro lado, la emergencia de grupos, iniciativas autoorganizadas, autogestionadas y no profesionalizadas, que han reclamado su espacio para participar. Este tipo de acción ciudadana han planteado otras formas comunicativas (en forma de acción colectiva espontánea) orientadas de manera propositiva, y menos en la protesta, o en la acción “contra”.

A pesar de la validez en el aprendizaje de muchos de los procesos participativos, también han emergido paradojas emergen también en la planificación del DL, cuando las agendas participativas propuestas por las instituciones, han suprimido cuestiones de interés prioritario para la ciudadanía en disonancia con las estrategias institucionales, o incluso en experiencias de presupuestos participativos o de planos de desarrollo participativo⁵. Ha sido posible identificar las paradojas que acompañan estos procesos, e incluso las ambivalencias de la composición, función y capacidad de respuesta de la sociedad civil (Pont-Vidal, 2019a; 2019d). Así pues, en la perspectiva de este trabajo definiremos el DL

⁵ Las paradojas de la participación (*top-down* o *bottom-up*) en la formulación y elaboración de planos de DL y Desarrollo territorial (DT) en la región de la Amazonia brasileña, se manifestaron en la organización de las agendas públicas de debate organizadas por el gobierno. Mientras fue posible el debate sobre proyectos diversos de DL, quedó extinto de exposición y debate público con las comunidades afectadas la problemática de las grandes centrales hidroeléctricas planeadas, o en construcción, y que significa el desplazamiento forzoso de miles de personas y un modelo específico de DL y DT. Véase: Pont-Vidal y Chaves, 2013).

como el conjunto de normas, redes, procesos y comunicaciones, orientados a un futuro abierto y que puede ser diferente, en el que la contingencia forma parte inherente del DL.

4. TIEMPOS DE INCERTIDUMBRES Y DE POSIBILIDADES ABIERTAS

La descripción de DL que hemos expuesto, está compuesta por varios conceptos e ideas vinculadas entre sí, en una perspectiva contingente: la existencia de normas, procesos, comunicaciones, en un marco de incertidumbre. El actual periodo post-pandemia, puede ser descrito como contingente, puesto que lo que sucede podría ser diferente en todos los ámbitos de la vida colectiva e individual. La incertidumbre abarca todas las esferas o ámbitos de la sociedad, la política, la ciencia, la salud, la educación, la seguridad, el medio ambiente, como también los modelos de desarrollo, y el DL en particular. En la óptica de sistemas autorreferenciales: “contingencia es algo, que no es necesario o imposible, algo, como es (fue y será) y puede ser diferente” (Luhmann, 1984).

A partir de estos dos negaciones y una afirmación, para el DL, con el concepto de contingencia, se entiende como algo que sucede inesperadamente, que siempre puede aparecer (crisis económica, conflictos, pandemia), pero que siempre existen posibilidades para la acción y la experiencia, que pueden ser reformuladas, actualizadas y renovadas. En el DL, la contingencia delinea un horizonte de posibilidades y de otras posibilidades, todavía desconocidas o incipientes, que pueden ser diferentes de lo esperado y de lo planeado originalmente. La contingencia, en el contexto del DL, no se reduce a un número de posibles reacciones de las personas y de los colectivos, sino a su selectividad en un horizonte de indeterminación e incertidumbre que comprende desde los objetivos del DL, su vínculo con el desarrollo rural (Sumpsi, 2020) hasta el modelo de sociedad que se desea. En las sociedades actuales caracterizadas por la alta complejidad, predomina todavía un tipo de conciencia en la acción y decisión, con consecuencias contingentes. Los esbozos de un DL y de sostenibilidad ecológica y humana⁶, ya han sido descritos a partir de supuestos conceptuales en los que identificaron la emergencia de las inconsistencias de las situaciones derivadas de la contingencia, y no mediante una supuesta, e idealizada, acción comunicativa en la procura de un hipotético consenso, o de una racionalidad pre-existente entre los actores. La teoría de los juegos, mediante simulaciones estadísticas, han puesto de manifiesto estos límites.

La contingencia se ha manifestado en el DL, en todos los ámbitos: planificación, gobernanza del territorio, desarrollo endógeno, Agendas 21, y en consecuencia en la participación ciudadana. En el escenario de la postpandemia, esta situación se ha ampliado en la política, con modelos de democracia limitada, democracia “iliberal” o “alocracia”, en la emergencia de movimientos populistas extremistas –en especial de extrema derecha- y en el conflicto social, fenómenos ya iniciados anteriormente. Todo proceso y toma de decisiones de regulación de la participación en el ámbito político-legislativo municipal presenta riesgos, y, por lo tanto, es contingente. La convergencia de proyectos de DL en los que intervienen la competitividad y la innovación, la economía, la restricción del turismo de masas, o inversiones inmobiliarias, generan riesgos en diferentes niveles y ámbitos, puesto que las decisiones son tomadas, sin que la mayoría de las veces hayan sido calculados sus riesgos inherentes que se generen todos los ámbitos, siendo que pueden presentar efectos contrarios a los deseados. El aprobar una resolución, o medida, a favor, o en contra, de los desalojamientos de viviendas, tasas

⁶ Véase, entre otras: “10 propuestas para favorecer la sostenibilidad local”.

sobre los pisos turísticos, sobre los cuales no se conocen los impactos que tendrá, la potencialización un turismo de élite, iniciar procesos de presupuesto participativo, el realizar inversiones en el transporte público y restringir el tráfico contaminante, o el crear –o suprimir- un cuerpo especializado de la guardia municipal, tendrá efectos y riesgos presentes y futuros para el conjunto de estabilidad, convivencia ciudadana, y la ocupación de la población. El conjunto de estos procesos decisionales tomados por el gobierno municipal, mantienen la complejidad con un elevado riesgo y una elevada contingencia.

Los riesgos derivados de estas decisiones, en relación con reformas administrativas, organizacionales, u orientadas a la descentralización, son proyectados hacia el futuro, ya que sus efectos, impactos y riesgos todavía no conocidos con detalle en el momento de la decisión. Esto sucede con el gobierno del territorio o el desarrollo económico local, con las decisiones económicas. El riesgo aparece aquí, en que una política pública, o acción municipal, significa que asume también un determinado riesgo, que puede implicar a la mayoría de la población, más problemático todavía, cuando la decisión fue tomada por un pequeño grupo de políticos o de personas no expertas, o conocedoras del tema y de los impactos. En una situación de este tipo, la política aplicada no está exenta de riesgos, sino que puede suceder lo contrario, que sus efectos y aplicación pueden ser generadoras de nuevos riesgos. La situación más clara se ha vivido durante la pandemia, el confinamiento y las medidas de desconfinamiento paulatino dictadas por los gobiernos locales. La reapertura de las escuelas tuteladas por el municipio, centros socio-sanitarios para personas de tercera edad, reapertura de determinados comercios y sectores en horas convenientes, reapertura de parques y jardines, de la restauración, o de actividades culturales o de tiempo libre comportan riesgo, al haber sido tomadas por políticos, o asesores, a menudo con poca experiencia y conocimiento del tema, en lugar de virólogos o epidemiólogos.

La observación y análisis de los efectos en otros ámbitos sistemas autónomos de la vida municipal (transporte, comercial, educativo) en forma de interpretaciones de las informaciones emitidas y recibidas, tiene impactos directos en estos sistemas y en sus estructuras. Con ellos se amplía todavía más la alta complejidad. La existencia de riesgo un sistema, puede ser un peligro para la economía o el empleo. Cada sistema, o ámbito, posee sus propios códigos comunicativos provenientes de su programa operativo. Mientras que, para el sistema político, el código es el poder /no poder, el código del derecho del sistema jurídico es la aplicabilidad de la norma, la posibilidad su estructuración en el poder, mediante la posibilidad de decir lo que es justo y lo que es injusto, y de legitimar una decisión con un elevado grado de riesgo, ya que el sistema jurídico también adolece de falta de capacidad para evaluar y contemplar los riesgos posibles de una decisión jurídicamente fundamentada. El cierre comercial, o de la actividad económica en un municipio ha sido previamente tomada y autorizada por el gobierno del país, mediante decisiones jurídicas.

5. EL DESARROLLO LOCAL COMO UN TIPO DE COMUNICACIÓN

Desde la sociología y la ciencia política se reconoce que la sociedad se fundamenta en comunicaciones. La comunicación no es entendida aquí como un tipo de acción lingüística ontológica y antropológica, como tampoco un sencillo intercambio de información, sino como un proceso simbólico en el que la comunicación crea sus propias estructuras. En la óptica sistémica, la comunicación debe ser asumida como resultado de tres selecciones: información, darla a conocer y entenderla. Al tratarse de un tipo de

decisiones entre múltiples posibilidades, y resultados inciertos, se trata de un tipo de acontecimiento contingente. Las comunicaciones son configuradoras de la realidad social, puesto que crean sus códigos comunicativos propios, en substitución de las teorías sociales de la acción las cuales se basan en el consenso comunicativo entre los integrantes.

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

El DL es un tipo de comunicación social en un contexto y lógica de funcionamiento de alta complejidad. Dado el elevado número de interacciones entre variables, procesos, códigos y comunicaciones de diferentes ámbitos (político, sociales, ambientales, económicos, etc.) es necesaria la selección. La ciudadanía, en concreto, las iniciativas, los diferentes modelos de interacción (grupos de discusión y planificación, grupos *ad hoc*) son además de los sujetos, los observadores externos de este tipo de comunicación, entre el poder y su entorno ecológico, y con otros subsistemas o ámbitos sociales. En el contexto de la hipercomplejidad de las sociedades actuales, una visión “holística” es limitada puesto que opera solo a partir de la suma de los componentes. La óptica sistémica autorreferencial opera a partir del análisis de la lógica de las comunicaciones producidas (y sus códigos de entendimiento) y emitidas por cada subsistema o ámbito. Al no tratarse de un sistema, sino de un tipo de comunicación simbólica, la pregunta es: ¿quién la produce, o la emite? y, ¿a quién va dirigida? El emisor aquí es la sociedad, y en lógica luhmanniana, son: i) los sistemas de interacción, y los sistemas de interacción temporalmente indeterminados, sobre los que ya nos hemos referido; ii) el sistema político; iii) el sistema económico (si está dirigido al desarrollo económico).

Los diferentes ámbitos o subsistemas, interactúan de manera funcional por medio de comunicaciones e información, de tal manera que, sus operaciones internas dependen, en parte de este flujo de informaciones y comunicaciones externas. Su vínculo con su medio ecológico se produce de diversas maneras: i) mediante comunicaciones recíprocas con su entorno, “acoplamiento estructural” (Luhmann), ii) mediante la transformación a partir de los impulsos externos con capacidad de ser asumidos por el sistema, “orientación contextual” (Willke); y, iii) a través de los grupos de interacción y acción ciudadana autocreados o que emergen de una espontaneidad motivada por un fenómeno abrupto, y con una cierta estructura y temporalidad, “sistemas de interacción ilimitados” (Pont-Vidal, 2018; 2017a). El DL no es un sistema en sí, sino un tipo de comunicación, compuesta por el código “desarrollo” en el ámbito territorial, y que implica un tipo de códigos.

El programa que conforma este tipo de comunicación (como un sistema), comprende la política del gobierno local pensada de manera global, y que incluye aspectos de: descentralización administrativa, autoorganización y participación de la ciudadanía, seguridad, ordenación del territorio, creación de servicios y políticas, infraestructuras comunes, entre otros aspectos. Estos aspectos o variables, requieren de la convergencia

comunicativa entre las demandas e interacciones procedentes de la participación ciudadana y dirigidas a los gobiernos locales y a las instituciones.

6. EL TERRITORIO COMO ENTORNO SOCIO-ECOLÓGICO

El término “local” está vinculado con el territorio con el lugar. La perspectiva teórica de la acción atribuye al territorio el lugar en el que la “voluntad” de los actores (políticos y económicos) “de intervenir de manera activa en los procesos” de desarrollo producidos en sus territorios y de en el ámbito económico, de “dirigir la reconversión” hacia otra economía. En la óptima de sistemas autorreferenciales, el territorio no se entiende como una referencia o espacio geográfico, sino como un plano simbólico de un espacio que forma parte del entorno socio-ecológico de la comunicación, propiedad e identidad. Así definimos el territorio como el lugar en el que tienen lugar las interacciones y las comunicaciones que posibilitan el desarrollo.

Esta perspectiva nos remite a la capacidad del término en describir en el ámbito local, los diversos niveles en que se vinculan territorio y administración, con otros niveles (regional, nacional, internacional)⁷. No obstante, esta descripción no aclara la relación de la gobernanza política en la capacidad de autoorganización de la ciudadanía, y el territorio en sus posibilidades prácticas de inclusión de los actores que forman parte de esta relación⁸. La aplicación de la circularidad dinámica en la perspectiva del DL ofrece una posibilidad a este dilema, puesto que la ciudadanía (organizada o no) influye en la política a través de las elecciones, y la política influye en la orientación y dirección del DL por medio de las prioridades, estrategias y metodologías. A su vez, el DL influye en la autoorganización por medio de la gobernanza heterárquica del desarrollo.

En esta línea argumentativa, la participación ciudadana puede limitarse a asumir una postura no vinculante sobre un proyecto urbanístico, sobre el destino de los proyectos presentados por las entidades de una ciudad, o en un plano más amplio, mediante la introducción de un presupuesto participativo, o consulta participativa amplia. El alcance, el compromiso, la metodología de cada una de estas varía, como también la manera o el mecanismo inicial por medio del cual surge o emerge una iniciativa ciudadana, ya que en su fase inicial puede emerger de manera institucionalizada (mediante incentivos técnicos y económicos de la fuerza política en el gobierno municipal), o bien, por medio de impulsos abruptos o disruptivos, que desencadena la autoorganización ciudadana (Pont-Vidal, 2019a: 65-85; 2019c; 2019d). En esta situación, las demandas ciudadanas dirigen su acción reivindicativa y de protesta contra el gobierno municipal (sistema político local), relegando a menudo el vínculo con otros sistemas: leyes nacionales y locales sobre el tema y normativas (sistema jurídico), procedimientos administrativos (administración pública) (Pont-Vidal, 2021),

El territorio, adquiere una nueva dimensión en esta perspectiva de diferenciación funcional (Lagendijk et al., 2009; Capitán, 2007; Boisier, 1999). Son diversos los factores endógenos y exógenos que convergen y que han contribuido para que los gobiernos locales en su conjunto hayan reorientado su atención e interés en asumir más responsabilidades directamente vinculadas con los fenómenos sociales relacionados con

⁷ De esta interacción es posible referirse a la “gobernanza multinivel”.

⁸ Mientras que las teorías neoinstitucionalistas priorizan el papel de los actores, la óptica autorreferencial recurre a la posibilidad de considerar las interacciones, al triángulo de *administración, política y público* (Luhmann [2010]2014).

el territorio. Propuestas contra los desalojos forzosos, construcción de viviendas subvencionadas para sectores de baja renta, y políticas de combate a la exclusión, son cada vez más comunes. Además de la participación ciudadana, los poderes locales se concretizan en aspectos innovadores como el ordenamiento político-administrativo del municipio, políticas desarrollo económico, políticas dirigidas a la superación de la crisis económica, además de la educación y los centros de sanidad básica y hospitales, viveros de empresas, entre otras medidas y objetivos. El término de gobernanza territorial ha adquirido una renovada popularidad en los países occidentales (Farinós, 2008, 2015; Pasquier, 2012; Pasquier et al., 2007).

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

La situación postpandemia que viven todas las sociedades ha creado una situación sin precedentes, totalmente nueva y contingente. La contundente decisión de los gobiernos de paralizar toda la actividad económica y comercial durante el confinamiento, ha tenido también sus paradojas: los trabajadores considerados “no esenciales” tuvieron que acudir a sus centros de trabajo e utilizar los medios de transporte público, siendo el confinamiento reservado a los funcionarios públicos, y profesiones liberales, situación que se ha repetido en prácticamente todas las democracias occidentales. Los efectos devastadores de la pandemia se han manifestado en todos los aspectos de la vida social, lo cual obliga a repensar y conceptualizar los términos de desarrollo económico, y el DL, el DS y el DT. Sobre su éxito o fracaso, no se podrá responsabilizar a la actividad empresarial (sector económico), olvidando, o relegando, las responsabilidades sobre los otros sistemas: político (decisiones parlamentarias y de los gobiernos), sistema político local (interés en atraer un tipo de inversiones el término municipal), administrativo (fallas en las responsabilidades debido a la multiplicidad de las administraciones vinculadas), técnico (inspecciones limitadas y defectuosas), científico (falta de investigaciones sobre los peligros subyacentes de nuevas técnicas, o incluso nuevas vacunas contra el Covid-19). El sistema político deberá asumir el operar de otra manera, en la que sea suman las responsabilidades de los peligros y riesgos que se ocasionen en un futuro inmediato, y también en un presente.

7. AUTOORGANIZACIÓN COMO PROCESO

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

En la descripción actual de autoorganización destacan dos características: a) la apertura de los sistemas para la materia y la energía procede de su entorno ecológico; b) su necesario “cierre operativo”, para su constitución funcionan de manera autorreferencial. El trasladar estos padrones en la teoría de las organizaciones significa aceptar su capacidad autoorganizativa. En los sistemas basales abiertos (que puede ser la descripción simple de una asociación) el sistema pueda sobrevivir en un entorno caracterizado por el cambio constante, ya estar en situación de poder compensar los impulsos procedentes de su entorno ecológico. En la óptica de sistemas autorreferenciales adquiere una nueva cualidad, con la pregunta: ¿Existe una relación entre la autoorganización de un sistema y organización inducida externa al sistema?

En las organizaciones, la autoorganización adquiere una nueva dimensión al no tratarse solo de cuestiones relativas no solo a su gestión, sino sobre su capacidad autoorganización desde el exterior. Diversos trabajos teóricos han intentado demostrar la posibilidad, al vincular aspectos internos y externos con la explicación secuencial de “uno detrás del otro” (Pont-Vidal, 2019c; Hejl, 1984). Esta secuencia, la autoorganización -y también la autoconservación, es importante si se parte del supuesto de que las iniciativas ciudadanas y organizaciones no son solo autorreferenciales (capacidad de creación de sus propias estructuras), sino también alopoiéticas (o en el sentido autorreferencial, autopoiéticas), y que se refiere a todas sus operaciones (creación de estructuras de poder, comunicación estratégica, niveles de participación o militancia, repartición de roles y funciones).

Su reproducción se produce a partir de estructuras externas al sistema, en este caso por medio de impulsos externos a la iniciativa ciudadana. Asumir esta premisa abre la posibilidad de analizar empíricamente las iniciativas ciudadanas como sistemas autoorganizados. No obstante, aparecen limitaciones entre las operaciones del mundo biológico y físico, y la idea de reproducirlo de manera acrítica al mundo social, puesto que no es posible trasladar todos los patrones que configuran la organización de un hormiguero, a la comunidad humana, en la que aparecen relaciones de poder y de dominación. En este caso es necesario reflejar y analizar estos padrones, sus causas, efectos e interacciones. Una iniciativa ciudadana posee unas especificidades de naturaleza humana y social, entre las que destacan fundamentalmente dos. La primera, debido a la posibilidad de la creación de situaciones, o de reacciones deterministas específicas internas, como la emergencia de relaciones de liderazgo y de poder, y no debido a situaciones externas. La segunda, por no corresponder en estas iniciativas a un tipo de proceso espontáneo, como sucede en el campo físico y químico.

Habitualmente, todo tipo de iniciativa ciudadana tiene su momento de creación, a partir de un impulso abrupto en el medio ecológico urbano: nuevo proyecto urbanístico, falta de equipamientos sociales, reivindicación de mejoras, reacción frente a problemas creados por las relaciones de poder, la reacción del poder local (bajos canales de participación, escasa transparencia en las decisiones políticas), o por el entorno urbano (deficiencias en los servicios públicos básicos, seguridad, etc.). También son causados por fenómenos sociales, relaciones de poder (de origen sexual, político, étnico), o reacciones de solidaridad (que pueden ser de tipo ecológico, ayuda a refugiados, combate a la pobreza y la exclusión social, etc.).

Todo proceso y acción colectiva no está libre de paradojas. La idea de que los procesos de autoorganización poseen una especificidad, contradice el supuesto inicial de naturaleza física, según el cual, la noción de autoorganización está en una estrecha relación con la idea de un futuro abierto e indeterminado. Por otro lado, bajo el criterio de la existencia de una hipotética “espontaneidad” inicial, es posible aceptar su capacidad y posibilidad autoorganizativa, aunque no siempre sucede de esta manera a la hora de trasladarlo a un

tipo de organización, o de iniciativa ciudadana formada *ad hoc* por causa de un problema comunitario. Los intentos de responder a la cuestión, mediante establecer un vínculo entre lo “espontáneo” con lo “rápido” del proceso, en el sentido de una escala temporal predeterminada, es una posibilidad, aunque sigue apareciendo el problema de la constitución del tiempo en sí mismo como un problema teórico del sistema (de interacción).

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

8. AUTOORGANIZACIÓN COMO OPERACIÓN

El presuponer la capacidad autoorganizativa de las iniciativas ciudadanas, implica también aceptar la capacidad de autoorientación, en un plano mayor, sea en un sistema, la DL, o en la sociedad. Si en el plano teórico aparece clara esta capacidad, en la práctica es más complejo, debido también por los diferentes contextos político-culturales de cada país, o ámbito cultural. En el ámbito hispano hablante y latinoamericano, se ha abordado la autoorientación de la sociedad, principalmente en una perspectiva de capacidad de gobernanza, o de gestión, con la definición normativa de “buena gobernanza”, y que incluye los principios de transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia, y en su vinculación con la planificación estratégica, todos ellos componentes básicos de la DL. En los países anglosajones se ha incidido más en una gobernanza “efectiva”, al dar énfasis en describir los principios que la sustentan y su conjunción con redes operativas, y en el ámbito de los países germánicos, se ha incidido en las especificidades conceptuales de la gobernanza y su naturaleza teórica con una semántica diferente al atribuirle un sentido amplio y referirse como “orientación o dirección estatal de la sociedad” (Luhmann, 1984) cuyos términos e implicaciones han sido extensamente debatidos en la perspectiva sistémica (Willke, 2006; Mayntz, 1997). La aplicación práctica de estas nociones tiene lugar en un escenario marcado por una profunda crisis de la gobernabilidad, y que en los países de habla germánica han denominado incluso como “escepticismo de la orientación”. Este contexto ha tenido impactos en las propuestas de DL, en las que se han destacado las “ambivalencias” de la participación ciudadana, y en la que algunos estudiosos han reclamado un cambio de paradigma: “ciudadanos con coraje, en lugar de ciudadanos con rabia” (en expresión de Claus Leggewie). Sus efectos han sido mínimos al seguir fundamentado el cambio de paradigma en las mismas lógicas que han conducido a esta situación.

En el nuevo escenario postpandemia, el DL y la acción ciudadana ponen de manifiesto continuamente sus contingencias. No es de extrañar la emergencia de la actual polarización política (negacionistas versus científicas, negritud versus blanquitud, unionistas versus secesionistas, etc.), y que en la academia se reflejan con el binomio conceptos orientados al análisis de las múltiples posibilidades de conceptos universales

versus conceptos orientados a la de-colonialidad del saber. En base a esta lógica excluyente, no es imposible la emergencia de gobiernos autoritarios en democracias liberales siga extendiéndose. En la perspectiva de la gobernanza, y la orientación del DL, los conceptos utilizados siguen siendo sobrepasados y se manifiestan con vertientes operativas y en la extensión del Estado, y de los gobiernos locales sobre la descripción de la forma de gobernar, por lo que deben ser tratadas en profundidad. En la perspectiva endógena, la política viene representada por la indefinición conceptual existente, y que se manifiesta en el diagnóstico de ingobernabilidad de las sociedades actuales y en la incertidumbre en la DL.

9. ORIENTACIÓN CONTEXTUAL

Para la existencia de un tipo de organización o iniciativa, esta solo se conforma si previamente se ha delimitado, cerrado, respecto a su entorno- (“cierre operativo” luhmanniano). Esta situación crea inevitablemente una paradoja, ya que si están cerrados, no pueden asumir las comunicaciones procedentes del exterior: ¿las organizaciones, o iniciativas, disponen de la suficiente apertura para asumir los cambios y demandas procedentes de su entorno? La idea de “orientación al contexto”, (también “orientación contextual”⁰), contempla precisamente las limitaciones de la posibilidad de intervención directa del entorno en un sistema.

La “orientación contextual” propuesta por Willke, pretende influir el contexto mediante la “*punctuation of contexts*”. Distingue diferentes formas básicas de orientación según la complejidad sea interna o externa del sistema. Un tipo de orientación central corresponde a una complejidad interna baja, y alta externa, mientras que el autocontrol del sistema, es adecuado para alta complejidad interna y baja externa. El control del contexto aparece como una forma adecuada de control con alta complejidad interna y externa. ¿Esta posibilidad teórica permite que los actores puedan influir en un sistema?, y si es efectiva ¿de qué manera? La posibilidad de influencia debe darse dentro un marco en el que los actores deben establecer las condiciones contextuales para que el sistema pueda elegir sus opciones con una mayor sostenibilidad respecto al entorno. Ello presupone disponer de un lenguaje espacial. Según el criterio del observador, el DL es un tipo de comunicación de un entorno dirigido básicamente al sistema político. Pero también, puede tratarse de un sistema comunicación, con capacidad para realizar operaciones, y por lo tanto, autónomo. El DL, adquiere en esta situación, la posibilidad de seleccionar en sus operaciones, entre actores vinculados con el desarrollo, el tipo de decisiones direccionadas al desarrollo local (económico, social, sostenible), con los actores vinculados con el territorio.

Las propuestas de intervención procedentes del entorno y de los actores, es se operacionaliza y se coordinada en el sistema. La orientación que ofrecerá el sistema se refiere al marco de condiciones generales por medio de las cuales establecerá coordinaciones y estrategias para responder a las preguntas formuladas. La referencia a los actores externos al sistema que denominamos DL significa asumir una serie de supuestos conceptuales fundamentales. Por un lado, la idea de alopoiesis (orientación externa del sistema) puede influir negativamente en su orientación al poder significar interferencias de otros en las operaciones. La interferencia del sistema económico en el sistema político (o a la inversa) puede ser una de las causas de la corrupción. Un sistema puede reaccionar de manera jerárquica, a partir de la selección de un patrón que no está en contradicción con la alta complejidad, sino que, al contrario, es apropiado para su

procesamiento, que luego se reflejará en sus estructuras internas. Por otro lado, paradójicamente la orientación externa de un sistema puede disminuir la capacidad de integración de la sociedad en un contexto de creciente diferenciación, por lo que es necesario repensar el papel del liderazgo para mantener la integración⁹. Para mantener la integración en cuanto a medios y fines, en el DL. es necesaria la existencia de un tipo de orientación, aunque con ello resulte una contradicción con el principio de heterarquía, o no jerarquía. La alternativa a esta paradoja, viene de la idea de un tipo de “control externo descentralizado” que representa que las condiciones del contexto implican que, se reconoce la necesidad de la existencia de un grado de orientación superior, aunque cuestiona al mismo tiempo al Estado como la única entidad históricamente responsable de esta orientación de la sociedad. Se indica la existencia de la presentación policéntrica de la sociedad, basado en la diferenciación funcional de los diferentes ámbitos o subsistemas, en el consenso, y no en el conflicto. En este sentido, la sociedad no se entiende como un sistema de dominación (Marcuse, 1967), como tampoco como un sistema orientado al consenso de valores (Parsons, 1976), y el estructural funcionalismo), sino como un sistema de comunicaciones, en la que el desarrollo es un tipo de comunicación. El DL debe pues disponer de un tipo de orientación que sobrepase las operaciones internas y externas.

Las ciencias sociales y la psicología se han ocupado de la paradoja expuesta (jerarquía versus orientación). La sociología de las organizaciones, y en particular la sociología del derecho ya ha manifestado un desencanto con la jerarquía. De forma análoga a los principios que rigen el cerebro y la inteligencia artificial, se han aceptado que los tipos de procesamiento neuronal solo pueden ser comprendidos en el marco de una red neuronal. En este tipo de red, la orientación es transferida a la red (entendida como un subsistema) que dispone de competencias en términos de informaciones.

En este delineamiento sigue existiendo la idea de jerarquía, aunque en este caso adquiere una estructura heterárquica, en la que los subsistemas individuales están interconectados, sin que un solo subsistema a priori, tenga o adquiriera una posición privilegiada. Este es el principio en el que se sustenta la hipótesis de la sociedad policéntrica, o multicéntrica.

10. INTERACCIÓN AUTO-ORGANIZADA EXTENSA

El sistema de interacción es un sistema y, por lo tanto, es autónomo (y autorreferencial), con unas cualidades específicas, y una capacidad de realizar operaciones internas. Como característica de este tipo de sistemas, los sistemas de interacción no se especializan funcionalmente como sucede con los demás sistemas. Dado que se trata de actos de una temporalidad extremadamente corta y de episodios, en la que los participantes no tienen conocimiento previo el uno del otro, aquí es necesaria la “doble contingencia”, sin que sea posible una observación continuada en la que no es posible identificar estrategias a largo plazo. La pregunta aquí, es, ¿Qué sucede, sin embargo, cuando los participantes ya están predispuestos a dar un sentido al sistema, con una predisposición normativa y conductual, en el que la doble contingencia ya estaría pre-condicionada, como por ejemplo en una situación, o decisión política? En esta situación, la selección contingente

⁹ “Es indispensable un mínimo grado de orientación común o “previsión”; pero que este contexto común ya no puede ser dictado por una entidad central o por un pináculo de la sociedad. Más bien, las condiciones contextuales deben estar constituidas por el discurso de las partes autónomas, en las cuales el consenso sobre la base de una disidencia basal es posible pero improbable”, Willke, 1989, pág.58.

de posibilidades comunicativas ya vendría dada antes del surgimiento del sistema de interacción.

La propuesta de considerar un sistema de interacción extenso, o ilimitado, permite asumir la situación de temporalidad en una perspectiva continuada, y contemplar, a su vez, como se produce la emergencia de este tipo de sistema. La idea de esbozar este concepto, permite la observación de un sistema de interacción, no como un acto muy limitado y sin conocimiento mutuo de los participantes, sino desde la emergencia, o inicio de un grupo, de forma autoorganizada y por la voluntad expresa de sus componentes, en cuyo proceso constitutivo le otorgan un sentido de acción (Pont-Vidal, 2021).

11. PODER COMO ORIENTACIÓN INTERNA PRECONFIGURADA

En los ámbitos y subsistemas sociales, al igual que en el diseño de un tipo de desarrollo local, aparecen las relaciones de poder. En situaciones de poder, el binomio “poder/no poder”, como código característico del sistema político-administrativo, puesto que la fuerza política que sustenta el poder se le contraponen la que está en la oposición. En la descripción sistémica, se excluye que el poder sea causa de conflictos sociales derivado del reparto económico de los recursos, o de acciones creadas por el poder político en cuanto a utilización del poder para reprimir, legitimizar, injusticias, reconducir situaciones, o actuar arbitrariamente respecto a fenómenos sociales, a partir de la coacción. Proponemos que su utilización, no se asuma sólo como una característica normativa, o extrema, sino como un tipo de comunicación que surge de cada uno de los sistemas principales que configuran la sociedad (económico, jurídico y político-administrativo). Cada uno de estos sistemas reproduce situaciones de poder dentro de ellos mismos y en sus comunicaciones con el entorno, y con otros sistemas, puesto que todo lo que ocurre en el sistema se encuentra en su propia organización interna. La organización interna también está determinada por relaciones de poder que en el sistema político-administrativo se manifiesta por medio las jerarquías (cargos), la burocracia, el estatus, el liderazgo, el “formar”, o “no formar” parte de una determinada círculo o élite.

12. ¿LA AUTOORGANIZACIÓN SÓLO CÓMO HIPÓTESIS?

Hemos visto las posibilidades teóricas de la autoorganización y la orientación endógena de una iniciativa ciudadana, y también del DL. En la descripción sobre el debate de la gobernanza política y en la presentación de la sociedad “sin vértice”, aparece de forma clara esta posibilidad en los subsistemas que la forman. La crisis de capacidad del Estado en su concepción habitual de capacidad de gestión, los subsistemas autónomos han obtenido una ganancia en su alcance autoorganizativa. A este hecho hay que añadir que el hecho de que sistema democrático por si sólo ya no garantiza el orden en las sociedades complejas.

No obstante, vemos todavía prematuro y arriesgado, adelantar la pérdida de capacidad del Estado en su totalidad y relegarlo a una simple sub-instancia dentro del sistema político, debido a la falta de deducciones empíricas. Así mantenemos esta propuesta todavía como hipótesis según el Estado y la sociedad que se pretende describir.

En los países de la Europa occidental en el contexto de debilidad y cuestionamiento de las democracias liberales, y del Estado en sus semánticas y prácticas benefactoras traducidas en el Estado de bienestar y sus posibilidades de inclusión social de los sectores desprotegidos o excluidos, ha conducido a situaciones paradójicas y a nuevas posibilidades de los subsistemas.

Fenómenos políticos recientes como el aumento de los extremismos y populismos, han mostrado la ausencia de la capacidad de gobernanza política por parte del Estado y del sistema político-administrativo en su relación con la sociedad. Esta deficiencia de gobernanza –o ingobernabilidad- pone en duda la facultad y capacidad del Estado para actuar y desempeñarse como agente director y de dirección de la sociedad. Como consecuencia aparece en las democracias occidentales incluso la paradoja de la disyuntiva en un plano extremo de suma cero, en el que cuanto mayor la determinación política gubernamental (intervención), “tanto menor” la posibilidad de determinación de otro tipo (en forma de autoorganización social). Esta paradoja adquiere manifestaciones diferentes en cada sociedad debido a sus supuestos condicionantes. También puede significar la emergencia de grupos de poder (de coacción y violentos) que pueden intentar aplicar sus normas al margen de los respectivos subsistemas. Esta situación no es poco común en la región de la Amazonia), o en las grandes metrópolis latinoamericanas. Al fallar por diferentes motivos la capacidad de gestión del Estado, la autoorganización y la autorreferencia operativa de los diversos subsistemas aparece como supuestos -o ideas clave- en la posibilidad de nueva forma de organización social adquiere relevancia. Con el inicio de este tipo de operaciones en un sistema social, se desarrolla también un ciclo de vida en el sistema, como ocurre en la biología. La dificultad aparece a la hora de extender esta cualidad a los sistemas sociales y al DL ya que han desarrollado y poseen otros conceptos operativos que los diferencian de los sistemas biológicos. Con el mantenimiento de las operaciones, un sistema simultáneamente también se autorregula y aprende de las fallas y errores cometidos en el pasado, y con ello desarrolla su capacidad de autorreflexión.

Esta capacidad de autorreflexividad (en la naturaleza es la evolución) interna en el sistema aparece como una condición para su posible autoorganización. La autoorganización en un sistema social tiene que considerarse todavía una característica específica del sistema puesto que no todos los sistemas sociales poseen esta capacidad. Por ello es necesario mantenerla como hipótesis. En su argumentación teórica, se plantea la posibilidad de establecer un nexo entre la gobernanza y la planificación estatal (descentralizada y no dirigida) en base a la hipótesis de que un sistema en sus posibilidades autoorganizativas puede también asumir la función de orientar contextualmente a otros sistemas, o a los actores colectivos, lo que puede inducir a asumir directamente funciones de planificación.

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

En base a lo expuesto, presentamos el delineamiento en forma de esbozo, de lo que podría ser la estructura del DL. En este esbozo destacamos unas propiedades y peculiaridades: posee una capacidad aplicable en sociedades desarrolladas, o en fase de desarrollo, como hipótesis de partida debe existir un consenso comunicativo y normativo entre los actores que conforman los ámbitos o sistemas, el sistema político debe asumir la orientación o dirección del DL.

Primero, ya hemos indicado la necesidad de sumir el concepto y la forma de entender la cultura como supuesto para iniciar un impulso endógeno dirigido al DL. No son iguales los impulsos previos existentes en sociedades de bajo desarrollo, que en sociedades de desarrollo elevado. Segundo, debe existir un consenso comunicativo y normativo entre los actores que conforman los ámbitos o sistemas, con el objetivo funcional de lograr el DL. Tercero, sin embargo, el DL deberá contar con la existencia de un sistema político con capacidad para orientar y direccionar el desarrollo, o sea, para emitir los códigos necesarios, o desencadenar situaciones de abrupción que favorezcan la emergencia de iniciativas ciudadanas. Esto no significa un tipo de dirección tipo *top-down*, jerárquica inamovible y no dinámica, sino que deberá ser un tipo de gobernanza interactiva, dinámica y con capacidad para impulsar dinámicas autogestionadas o autogobernadas. El entorno interno de cada ámbito está compuesto por los actores vinculados. Así, el torno interno del sistema jurídico son las instancias normativas de los municipios, del entorno interno del sistema político-administrativo lo constituyen las entidades de la denominada “sociedad civil”, y el entorno interno de sistema económico los constituyen el mercado local, o las asociaciones empresariales (Figura 1).

Figura 1. Heurística sistémica de los ámbitos o sistemas de DL en un espacio temporal dado



Fuente: elaboración propia, a partir de: (1) Pont-Vidal, *Gobernanza. La coordinación entre democracia y jerarquía dinámica*. Valencia, 2018; (2) Rubio Fernández, “Expansión de la legislación ambiental”, en VV.AA. T. Vicente Giménez (coord.), *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*. Madrid, 2002; y (3) Jiménez Herrero; E. Lagüela (coord.) *Economía circular-espiral. Transición hacia un metabolismo económico cerrado*. Madrid, 2019.

Las comunicaciones entre los diversos ámbitos o sistemas, deben entenderse no bajo una ideal de consenso dialogante o comunicativo (en un sentido habermasiano, puesto que en la realidad no es existente), sino bajo normas, leyes, proyectos y acciones continuadas (en forma de talleres, iniciativas, etc.). Por último, el sistema cultural, adquiere un papel central según el tipo de valores, normas, actitudes, predisposición al cambio existentes en una sociedad (según la idea weberiana, o la “antropología simbólica” de Clifford Geertz, 1977)¹⁰.

13. COMENTARIOS FINALES

Es necesario disponer y nuevos conceptos para describir la sociedad, y con ello, de presentaciones más precisas y adecuadas para describir la situación de incertezas actual. El DL es un concepto polisémico y de un conjunto de corrientes teóricas y disciplinarias, debe enfrentarse hoy por hoy, con el hecho que en las sociedades funcionalmente diferenciadas es un proceso de alta complejidad el consenso orientado a la eficiencia, riqueza de opciones y sostenibilidad. Requiere de un esfuerzo comunicativo que ha de superar el principio conceptual e hipotético, la situación de contingencia y riesgo, y del peligro que se autogenera. Con ello, ya no es suficiente la racionalidad institucional, sino la comprensión de la contingencia y la alta complejidad en la descripción de la sociedad.

La contingencia caracteriza las sociedades actuales, cuyos perfiles son la indeterminación de la inseguridad, o sea, la imposibilidad de poder asumir simultáneamente las múltiples variables que aparecen. Contingencia significa riesgo. En este escenario de inseguridad, o de “era de la austeridad” (*age of austerity*) (Ortiz y Cummins, 2013), lo que tiene lugar, es algo que escapa a los repertorios posibles, y que siendo todo previsible como ha sido hasta ahora, ¿significa que navegamos en un océano de posibilidades ilimitadas y sin rumbo fijo?

La pandemia de covid-19 ha sido una primera llamada de atención global. El rápido cambio climático será la próxima. Los modelos de riesgo que utilizan algunas instituciones, convierten la dependencia del conocimiento (orientado solo al crecimiento) y de la ignorancia, en estrategias para actuar frente a la inseguridad. La ignorancia es siempre o resultado del no conocimiento, como ha quedado evidente en la gobernanza sanitaria de la pandemia. La paradoja es que el poder es introducido como medio de actuar con esta forma de conocimiento. El reconocimiento de la alta complejidad, significa no solo reconocer que los sistemas funcionales no surgen y actúan solo por necesidad, sino para reducir la complejidad, y sus resultados son altamente contingentes y complejos, o sea, acompañados en sus operaciones de riesgo y de inseguridad. Para el DL significa reconocer los cambios en los diversos ámbitos o sistemas locales, y que los cambios dinámicos en aspectos como la participación van acompañados de la contingencia y, ésta del riesgo. La paradoja es que los movimientos populistas de extrema derecha también reivindican la participación y el cambio dinámico. El ámbito político deberá mantener su función orientadora de la sociedad y del DL.

Ello significa la introducción de procesos de selección (económica, de contenidos), ya sea por parte de observador externo, por parte de los actores y agentes involucrados. Solo la capacidad de abordarlos a partir de unas comunicaciones y de otorgarles un sentido

¹⁰ La antropología hermenéutica de Geertz, se basa en el principio de que “lo que las personas de determinada formación cultural entienden que son, lo que ellas hacen, y por qué razones ellas creen que hacen lo que hacen”.

producido no únicamente por operaciones autorreferenciales, sino por el sistema político, para abrir la posibilidad de que el DL pueda ser diferente. Experiencias de investigación delimitan todavía incipientes producciones creativas que permiten experimentar con estilos y estrategias de desarrollo comunitario y DL, como ya tiene lugar con diversas prácticas innovadoras (Habegger et al., 2019).

En este contexto argumentativo y escenario contingente, surgen preguntas: ¿Cómo construir una estrategia de participación en el desarrollo local?¹¹, ¿En qué dirección se orientará la participación y organización ciudadana?, ¿Cómo se puede vincular con el desarrollo rural? En instancias de la Unión Europea se ha abogado por un DL, inducido externamente por las instituciones, que sea participativo y liderado por grupos de acción local, por medio de “áreas integradas, multisectoriales” y basadas en las estrategias de desarrollo local mediante un proceso “ascendente” que tenga en cuenta las necesidades y el potencial local. En el ámbito específico de las áreas rurales es la “mejora de la gobernanza y movilización del potencial endógeno”, con el aprovechamiento de los recursos de conocimientos locales y concienciación e involucración de la gente local. Habrá que ver como impactarán las nuevas directrices dadas por la Unión para la salida de la situación de postpandemia y de reconstrucción de las sociedades.

En el futuro ya es presente, y el DL no podrá reducirse sólo a una “mentalidad de la ingeniería”, sino que en tiempo de deconstrucción conceptual se requiere de imaginación para la formulación de unas nuevas bases del DL y, en consecuencia, también científicas.

Es evidente la frustración y el naufragio de las denominadas “grandes teorías”. Sin embargo, esto no significa descartar automáticamente cualquier concepto procedente de propuestas meta-teóricas, teniendo en cuenta que, en el caso de América latina (como en otros continentes) todavía una gran parte de la población se encuentra excluida de los sistemas funcionales: sin trabajo, sin documentación, sin dinero, sin educación, sin derechos fundamentales, sin atendimento médico básico, sin posibilidades de cambiar sus vidas.

14. REFERENCIAS

- Ayavivi, D. N., Fernandez, G. Q., y Sánchez, P. (2019). Describing Local Development in Indigenous Peoples. *Journal of Sustainable Development*, 12(1), 148-155. <https://doi.10.5539/jsd.v12n1p148>
- Aydalot, P., Maillat, D., y Camagni, R. (1991). Introduction: from the local “milieu” to innovation through cooperation networks. En R. Camagni (ed), *Innovation Networks, spatial perspectives* (pp. 1-9), GREMI Belhaven Press.
- Barroso, M., y Flores, D. (coord.) (2010). *Teoría y estrategias del Desarrollo Local, Universidad Internacional de Andalucía*. Sevilla. Recuperado de: https://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/3817/2010_desarrollolocal.pdf (20/05/2020).
- Becattini, G., Costa, M. T., y Trullen, J. (eds.) (2002). *Desarrollo local: teorías y estrategias*. Madrid, Civitas.

¹¹ European Network Rural Development http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/de/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy_de.html.

- Belingieri, J. C. (2017). Teorías do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, 37(2), 6-34. <http://dx.doi.org/10.21452/rde.v2i37.4678>
- Boisier, S. (1999). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? *Documento trabajo*, (6). Recuperado de: http://www.upo.es/ghf/giest/ODTA/documentos/MarcoTeorico/ILPES/boisier_de_semesis.pdf (25/05/2020).
- Boissier, S. (2001). Desarrollo local. ¿De qué estamos hablando?. En O. Madoery y A. Vázquez Barquero (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario, Editorial Homo Sapiens.
- Brose, M. (2004). *Participação na extensão rural. Experiências Inovadoras de Desenvolvimento Local*. Porto Alegre.
- Capitán, A. L. H. (2007). La autorregulación de una economía territorial. *Cinta Moebio*, (29), 179-193. Recuperado de: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/29/hidalgo.pdf> (25/05/2020).
- Carvajal, A. (2011). *Desarrollo local: Manual Básico para Agentes de Desarrollo Local y otros actores*. Madrid, CERSA Editores.
- Catalan, J., Miranda, J. A., y Ramón, R. (eds.) (2011). *Distritos y clusters industriales industriales en la Europa del sur*. Madrid, LID Editorial Empresarial.
- Ckagnazaroff, I. (2009). *Governança local e participação como estratégias na avaliação e promoção de desenvolvimento econômico local*. 5. Colloque IFBAE, Grenoble, 18-19 mai.
- Faludi, A., y Waterhout, B. (eds.) (2006). Evidence-Based Planning. *Número monográfico de la revista disP.165*, 42(1). Recuperado de: <http://nsl.ethz.ch/index.php/en/context/view/full/1198> (25/05/2020).
- Farinós, J. (2005). Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. *Ería*, (67), 219-235. Recuperado de: <http://redeteg.org/livros/ARTIGO14.pdf> (25/05/2020).
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda, *Boletín de la A.G.E*, (46), 11-32.
- Fligstein, N. (2002). *The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton, Princeton University Press.
- Garrido, F. J. (2002). Planificación participativa para el desarrollo local. *Cuadernos CIMAS*. Recuperado de: http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_JGarrido_PLANIF.pdf F.J. (25/05/2020).
- Geertz, C. (1977). *La interpretación de las culturas*. Barcelona, Gedisa.
- Habegger, S., y Mancila, I. (2019). Estilos alternativos de desarrollo local: metodología utilizada para el caso de una Investigación Acción Participativa en la provincia de Málaga. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 14(1), 233-257. <https://doi/10.14198/OBETS2019.14.1.08>
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid, Taurus.
- Haus, M., y Sweeting, D. (2006). Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map. *Political Studies*, 54(2), 267-288.

- Hejl, P. (1984). Self-regulation in Social Systems. En P. Hejl, *Selforganization*. Berlin, Springer, https://doi/10.1007/978-94-017-2975-8_7
- Klages, H. (2015). *Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Verschiedene Ansätze einer Verstetigung und Institutionalisierung der Beteiligung*. Stiftungsverbund der Heinrich-Böll-Stiftungen, Düsseldorf.
- Lagendijk, A., Arts, B., y van Houtum, H. (2009). *Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance: An Introduction*. En B. Arts, A. Lagendijk, y H. van Houtum, *The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance*, Netherlands–Dordrecht.
- Luhmann, N. (1984). *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp. Traducción, *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, Barcelona, Anthropos / Universidad Iberoamericana, 1998.
- Luhmann, N. (1988). Selbsreferentielle Systeme. En F.B. Simon (Org.), *Lebende Systeme: Wirklichkeitskonstruktionen in der systemischen Therapie*, (pp. 47-53), Berlin.
- Marcuse, H. (1967). *Cultura y sociedad*. Buenos Aires, Sur.
- Márquez, J. A. (2016). Planificación territorial, desarrollo sustentable y geodiversidad, Servicio de Publicaciones de la Exma. Diputación de Huelva.
- Max-Neef, M., Elizalde, A., y Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana. Rev. Development dialogue*. Santiago de Chile, CEPUR-Fundación Dag Hammarskjöld. Montevideo.
- Mayntz, R. (1997). *Soziale Dynamik und politischen Steuerung: Theoretische und methodologische Überlegungen*, Frankfurt a.M., Campus.
- Mazzalay V. H. (2014). *Estructuras de gobernanza en el desarrollo local-regional*, Publicia.
- Nischwitz, G., Molitor, R., y Rohne, S. (2002). *Local and Regional Governance für eine nachhaltige Entwicklung*. Schriftenreihe des IÖW, n. 161/02.
- Ortiz, I.; Cummins, M. (2013). *The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries*. Recuperado de: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstractid=2260771> (25/05/2020).
- Ostrom, E., Burger, J., Field, Cr., Norgaard, R., y Policansky, D. (1999). Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges. *Science*, (284), 278-282.
- Parsons, T. (1976). *El sistema social*. Madrid, Alianza Editorial.
- Pasquier, R. (2012). *Le Pouvoir Régional*. París: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Pasquier, R., Simoulin, V., y Wiesbens, J. (2007). La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories. *Droit et Société*, (44), 13-32.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., y Tomany, J. (2006). *Local and Regional Development*, London/New York, Roudledge.
- Polanyi, K. (1989). *La gran transformación*. Madrid, La Piqueta.

- Pont-Vidal, J. (2017a). A teoria neosistêmica de Niklas Luhmann e a noção de autopoiese comunicativa nos estudos organizacionais. *Cadernos Ebape.br*, (15)2. <https://doi.org/10.1590/1679-395157480>.
- Pont-Vidal, J. (2017b). *Por meio da teoria. Enfoques neosistêmicos e pós-estruturalistas*, Belém, Paka-Tatu.
- Pont-Vidal, J. (2018). Autopoiesis en la teoría de sistemas de Niklas Luhmann: reflexiones para una reontologización comunicativa. *Athenea digital*, (18)3. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.1905>.
- Pont-Vidal, J. (2019a). *Governança democrática. Para uma nova coordenação da Sociedade*. Río de Janeiro, Tirant.
- Pont-Vidal, J. (2019b). Teorías neosistémicas y administración pública: posibilidades observacionales y regulativas, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (75), 77-110. Recuperado de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/075-octubre-2019> (25/05/2020).
- Pont-Vidal, J. (2019c). *Ciudadanía, autoorganización y poder local*, Catarata.
- Pont-Vidal, J. (2019d). *Áreas Metropolitanas. Una descripción a partir de la complejidad sistémica*. Fundación Sicomoro.
- Pont-Vidal, J. (2021). *Sociedades contingentes. Transformações da sociedade política*. (en edición).
- Pont-Vidal, J., y Chaves, C. (2013). Las ciudades medias y pequeñas en la Amazonia: ¿Fortalecimiento institucional a través de la planificación del territorio? AAVV. *Reciclar ciudad. Repensar la transformación de las ciudades*, 126-137. Cátedra Unesco Sostenibilidad, Terrassa/México.
- Porto Alegre (RS) (2016). *Secretaria Municipal da Cultura. Democracia participativa na América Latina: casos e contribuições para o debate*. Org L. Fedozzi, R.; de Souza; Rodrigues Rangel. Porto Alegre, Secretaria Municipal da Cultura.
- Prygogine, I. (14 de octubre de 1998). Pluralidad de futuros y fin de las certidumbres. *El País*.
- Roemer, J. (1986). *Analytical Marxism (Studies in Marxism and social theory)*. Cambridge University Press.
- Rofman, A., y Villar, A. (comp.) (2006). *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Sanchís P. (1999). *Las estrategias del desarrollo local: aproximación metodológica desde una perspectiva socio-económica e integral*. Departamento de dirección y administración de empresas, Universidad de Valencia.
- Sloterdijk, P. (2012). *Has de cambiar tu vida*. Tre-Textos.
- Sumpsi, J. M. (7 de febrero de 2020). ¿Crisis agraria coyuntural o estructural? *El País*.
- Terra Ecología Práctica (2016). *10 propuestas para la sostenibilidad local*. Recuperado de: <http://www.terra.org/categorias/articulos/10-propuestas-para-favorecer-la-sostenibilidad-local> (25/05/2020).

- Vázquez, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid, Pirámide.
- Vázquez, A. (2000). Desarrollo Local y Territorio. En Ramírez, P., y E. Carrillo (coords.). *Desarrollo Local: Manual de uso*. Madrid, ESIC / Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
- Vázquez, A. (2009). Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. *Universitas Forum*, 1(2), 1-11. Recuperado de: <http://www.universitasforum.org/index.php/ojs/article/download/20/74> (25/05/2020).
- Willke, H. (1993). *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften*. Weinheim, Juventa.
- Willke, H. (2016). Formas de autoorientación de la sociedad. *Revista Mad*, (34), 1-35. [https://doi: 10.5354/0718-0527.2016.40608](https://doi.org/10.5354/0718-0527.2016.40608)
- Woolcock, M., y Narayan, D. (2000). Social Capital: Implications for Development Theory. *Research and Policy*, 15(2), 225-249. <https://doi.org/10.1093/wbro/15.2.225>

EXTENDED ABSTRACT¹²

The Coronavirus Disease (COVID-19) pandemic has caused impact to all social areas and to communitarian, social, and subjective aspects. This situation has had devastating effects on local (LD) and regional (RD) development, although so early to evaluate its long-term impacts, it is possible to refer to a "before" and an "after" in the economic, social, territorial, and political spheres. It should be added a rapid climate change, urgently needing more compelling and consistent measures to address these impacts. In this unprecedented scenario and context of uncertainties and risks, it is possible to refer to contingency as a new framework for describing societies, in which the theoretical concepts of local and social development in general should explore new emerging concepts such as risk and danger, rethinking the logic and LD theories and their normative possibilities to be applied, considering the capacity for self-organization.

In functionally differentiated societies, LD must face the fact that it is a highly complex process, requiring a consensus focused on efficiency, option abundance, and environmental and human sustainability. It requires a communicative effort that must overcome the principle of the contingency and risk situation, and consequent danger generated. Institutional rationality is no longer enough but understanding the contingency and the high complexity in describing LD and society is needed. The Covid-19 pandemic has been a first global wake-up call.

The perspective of systems offers a variety of concepts to understand, describe and rethink LD: (a) complexity or high complexity; (b) LD as a type of communication; (c) understanding the logic of circularity; (d) self-organization as a process; (e) self-orientation as an operation; and (f) contextual orientation.

The recognition of high complexity involves not just identifying that the functional systems do not arise and act only out of necessity, but it means to reduce complexity and its results by being highly contingent and complex, that is, they are followed by risky and insecure operations. For LD, it means recognizing the changes in the different fields or local systems. In some aspects as participation, dynamic changes are followed by contingency, therefore, risk.

Local development as a type of communication. Communication is not a type of ontological and anthropological linguistic action, nor it is a simple information exchange, but rather a symbolic process in which communication creates its own structures. It is a type of contingent event because it is a type of decision between multiple possibilities and uncertain results. The communications are configurators of social reality, since they create their own communicative codes, replacing social action theories based on the communicative consensus among the members. This type of communication operates with its own codes such as local democracy, constitutional provisions, accountability, response capacity, understood here as a type of ecological communications or communications produced by the specific system or area.

The logic of dynamic circularity surpasses the traditional cause-effect logic for another understanding, cause-effect-cause. Citizens exert influence on politics through elections. Elections and citizen participation determine political orientation, and, in turn, political orientation guides the LD, establishing its priorities, strategies, and codes. In this argumentative line, citizen participation can be limited to assuming a non-binding position on an urban project, on the destination of the projects presented by the city

¹² Traducción exclusiva de los autores / Authors' exclusive translation.

entities, or, on a broader plane, by introducing a participatory budgeting or by broad participatory consultation for LD.

Self-organization as a process. Under the concept of autoreferential systems, citizen self-organization acquires a new quality, as it deals with endogenous possibilities for creating capacities and initiatives. *Self-orientation as operation* is based on the assumption of the citizen group self-organizing capacity, and also involves accepting the capacity for self-orientation, on a larger plane, whether in a LD system (political or administrative) or in a society. If on a theoretical level this capacity appears clear, it is more complex in practices, also due to the different political-cultural contexts of each country or cultural sphere. These conceptions have had some impacts on LD proposals, highlighting the “ambivalences” of citizen participation, demanding a paradigm shift by courageous and determined citizens instead of angry citizens.

The contextual orientation developed by Helmut Willke adapts the capacity of a operating system or field and its communications and operations to the impulses in the form of demands (collective action, social movements) towards the environment. Context control appears as an appropriate form to control the system or scope with high internal and external complexity. This theoretical possibility can allow actors to influence a system. The influence possibility must occur within a framework in which the actors must establish the contextual conditions so that the system can choose its options with greater environmental sustainability. This context implies having a spatial language. In this situation, LD acquires the possibility to select actors linked to the territory, among the actors linked to development, for its performance in the type of decisions aimed at local development (economic, social, sustainable).

On the basis of the above exposed, the ideal structure outline is presented for the systemic LD. In this outline, some properties and peculiarities stand out, such as: (a) LD has a capacity to be applied in developed societies or in its development phase; (b) as a starting hypothesis, a communicative and normative consensus must be among the actors comprising the areas or systems; and (c) the political system must assume the orientation or direction of the LD. Three main assumptions support it: (a) the need to submerge the concept and the way to understand culture as an assumption to initiate an endogenous impulse directed to LD. The previous impulses existing in low-developed societies are not the same as in high-developed societies; (b) a communicative and normative consensus must be among the actors comprising the areas or systems with the functional objective to accomplish LD; and (c) the LD must count on the existent political system with the capacity to guide and direct development, that is, to issue the necessary codes or trigger abrupt situations favoring the emergence of citizen initiatives. This fact is not meaning a type of top-down, hierarchical, immovable, and non-dynamic type of leadership, but rather it must be a type of interactive and dynamic governance with the capacity to promote self-managed or self-governed dynamics coming from the actors, groups, and citizen initiatives. The internal environment of each area is composed of the related actors.

However, each of these theoretical conceptions is not free of paradoxes, as far-right populist movements also claim participation and dynamic changes in systems. In this scenario, the political sphere should maintain its guiding function of society and LD, on the basis of the existence of heterarchical democracy and a type of interactive governance.