

GOBERNANZA TERRITORIAL. UN CONCEPTO ACOTADO PARA (RE)-PENSAR EL DESARROLLO¹

Introducción

Aunque la gobernanza es un concepto polisémico que de manera general evoca la existencia y fortaleza de la descentralización de recursos políticos y económicos, la emergencia de las sociedades locales, así como la coordinación de las instituciones, normas, regulaciones y asociaciones en un espacio concurrente, ha exigido tensar y la reflexión y probar las propuestas en el ámbito de los territorios. La emergencia de la gobernanza territorial, como un concepto acotado del más general de gobernanza es de particular importancia para las alternativas alimentarias, pues exige llevar los principios de aquella al terreno de la coordinación para las actividades socioeconómicas relevantes. Entre estas actividades, se encuentra la producción y consumo de alimentos. La conjunción entre territorios, alimentos y entramado institucional ha dado origen a una serie de políticas que pretende revalorar las características identitarias de los alimentos, tales como las indicaciones geográficas, sellos de calidad, denominaciones de origen y marcas colectivas que implican la interacción, a diversos niveles institucionales y geográficos, de los actores sociales y los gobiernos, las instituciones internacionales y las organizaciones a partir de los complejos procesos socio-políticos, institucionales y medioambientales en las sociedades locales..

¹ Gerardo Torres Salcido. Doctor en Sociología. UNAM. Investigador Titular del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC). Correo electrónico: tsalcido@unam.mx

La descripción y comprensión de la interacción multinivel, implica tratar de conocer la gestación de decisiones en los territorios, el entramado institucional, la gestión pública y sus relaciones con la acción colectiva. Es decir, implica conocer la gobernanza territorial. No obstante, esos procesos y mecanismos de gobernanza han sido escasamente estudiados, por lo que representan una brecha abierta en los estudios de la gestión territorial.

Para llamar la atención sobre estos aspectos relevantes para el desarrollo, en este breve artículo me propongo desentrañar los conceptos y su importancia para la emergencia de alternativas. En este sentido, abordaré el debate sobre la gobernanza y sus dimensiones conceptuales

La Gobernanza. Debate conceptual y dimensiones

¿Qué de nuevo tiene la gobernanza como concepto y enfoque frente a las visiones canónicas de la gestión pública? ¿Es pertinente para analizar procesos de desarrollo territorial? ¿Puede decirse que es un concepto con solidez teórica o es una recomendación de “mejores prácticas” para garantizar el funcionamiento administrativo? ¿Es necesario introducir las dimensiones socioeconómicas de la gobernanza para proponer sistemas de innovación de política pública territorial?

Para contestar estas preguntas habría que atender no solamente a la sucesión de las posiciones contrapuestas, sino ubicar los debates en un sentido histórico. Al respecto vale la pena señalar tres factores que influyeron en el surgimiento del concepto de gobernanza en los medios privados y académicos, el primero se refiere a la crisis del sistema industrial de la segunda posguerra mundial; el segundo a la extrapolación de las nuevas formas de organización del trabajo a la esfera pública; y, el tercero y último,

a la crisis del sistema de valores como producto de los movimientos estudiantiles que datan de los años sesenta y que apuntan a la construcción de marcos justos y éticos en el comercio.

Veamos un poco más detalladamente estos factores:

- La crisis del sistema de producción en serie y el consumo de masas surgen en los años de la segunda posguerra, después de un crecimiento económico sostenido a nivel mundial. El modelo “fordista” de la producción cuya base es la oferta de la producción y el consumo masivo, cede lentamente su preeminencia, a un modelo de demanda. Ello ha impuesto paulatinamente cambios en el mundo del trabajo. Es indudable que la gobernanza como concepto, la “governance”, surge del estudio de los procesos productivos que deben adaptarse a las nuevas condiciones de la producción y el consumo. Los círculos de calidad toyotista son una respuesta a las exigencias de un mercado mucho menos centralizado, y mucho menos homogéneo, por lo menos en lo concerniente a los niveles medios y altos de la sociedad. En los círculos de calidad, el gerente, el “manager” debe interactuar con los operarios, escucharlos y retomar sus opiniones y propuestas en una perspectiva de mejorar el proceso para ofrecer un producto de calidad. En el sector agroalimentario este modelo repercute en formas centradas en la satisfacción de la demanda de los consumidores (Bonanno, 2004)
- Los cambios en la esfera de la producción y el mercado se extrapolan rápidamente a la esfera pública. La crisis de legitimidad que experimenta lo que Habermas (1997) denominó “capitalismo tardío” en los años setenta se deben a una crisis fiscal del Estado provocada por la expansión de las demandas sociales; la insatisfacción de amplios grupos respecto del sistema de partidos y la

negación o represión de las iniciativas descentralizadas de gestión a las problemáticas urbanas y rurales (inclusión de inmigrantes, equidad de género y movimientos feministas o movimientos ambientales, entre otros).

- La crisis del sistema de valores que transita de una ética del trabajo característica de la sociedad capitalista clásica a una ética del consumo (inacabada) de grupos sociales más preocupados por el bienestar subjetivo que por la acumulación. En este contexto, las nuevas demandas del bienestar no sólo se centran en la cobertura de la satisfacción de las necesidades básicas, sino en la calidad de la gestión pública. El ciudadano-usuario o ciudadano-cliente es un actor del proceso de gobierno, en la medida que demanda una gestión no sólo eficiente, sino eficaz en la que pueden incluirse sus diversas y a veces contradictorias visiones del gobierno y de la toma de decisiones, con la consecuente apertura de la esfera pública y de la acción decisoria de gobierno.

En este apretado marco histórico la gobernanza, como concepto, hace énfasis en el proceso y en la calidad de la decisión. Para evitar la profusión de posturas en torno a dicho concepto, que terminan por producir un ambiente intelectual enrarecido y difuso, es preciso señalar que acaso esas dos características: el proceso y la calidad de la decisión, diferencian a la gobernanza de otros conceptos que tienden a confundirse, traslaparse e intersectarse con aquél. El primero es la “governabilidad”, muy extendido, y el segundo es la “gubernamentalidad”. Sólo con la intención de dar mayor rigor a esta contribución y con el objetivo de sentar las bases de la gobernanza territorial, se abordan de una manera breve y sintética las diferencias conceptuales:

- La gobernabilidad concierne a los pactos y convenciones, que en principio se formulan en la esfera política entre las élites, para garantizar el funcionamiento

del gobierno y la Administración Pública. Nacido de las entrañas del pensamiento conservador de las élites académicas de los Estados Unidos de América (EUA), el concepto de gobernabilidad responde a la necesidad de estabilizar el sistema y de conjurar las amenazas de ingobernabilidad. No obstante, el concepto pronto daría, a principios de los años ochenta, una vuelta de tuerca cuando los intelectuales adoptarían el tema de la “gobernabilidad democrática” para referirse a los pactos que garanticen, en medio de las crisis políticas y la desestabilización de los gobiernos de diversos países –sobre todo de América Latina- la satisfacción de algunos mínimos de bienestar a cambio de apoyo a las políticas de ajuste.

- Por su parte, la “gubernamentalidad” es un concepto de origen foucaultiano que tiene por objetivo mostrar el proceso histórico de consolidación del poder sobre un territorio específico y su población, por medio de instituciones y áreas de gobierno encargadas del ejercicio de ese poder, tales como las cárceles, hospitales, escuelas, etcétera (Foucault 2006).

Así, pues, si bien el “novum” de la gobernanza como nueva gerencia pública o como descentralización de las decisiones políticas es puesto en duda, (Guerrero Orozco 1999), las características enunciadas de ese concepto corresponden dimensiones específicas que surgen de la emergencia de procesos históricos marcados por la crisis política y económica derivados de la complejidad de los nuevos arreglos institucionales del mercado y los gobiernos, así como de la inoperancia de la obediencia jerárquica institucional que caracteriza a las cadenas de mando burocráticas. En este sentido, las dimensiones específicas del concepto se establecen sobre tres pilares:

- Calidad en la coordinación, dirección y gestión de las decisiones

- Transparencia y rendición de cuentas
- Delegación de responsabilidades en un contexto de crisis de las decisiones verticales del Estado burocrático.

La Gobernanza Territorial y las alternativas.

Si bien los pilares mencionados anteriormente son esenciales en cualquier proceso de gobernanza en la práctica se transforman en un discurso sin conflicto, por lo que es preciso enriquecerlos a través de los análisis de los múltiples acuerdos y conflictos que se desarrollan cotidianamente en el nivel territorial. En este sentido, es preciso analizar los mecanismos de inclusión y exclusión de los actores y en consecuencia, los instrumentos de política pública que tengan por objetivo la delimitación y localización de los actores en un espacio dado.

En el marco de la localización agroalimentaria y con referencia a los cambios ya señalados en el marco del desarrollo capitalista de las últimas décadas, es necesario apuntar que la localización de tipo socioeconómica y cultural, para llamarla de algún modo, se distingue de la localización económica clásica –preocupada más por los costos de transporte (Blaug 2001: 668)-, por su recurrencia a los procesos histórico y de lo local a secas, porque el arraigo de los productos, las formas específicas de las relaciones humanas, los conflictos y negociaciones entre los actores socio-territoriales dan origen a procesos propiamente de territorialización, es decir de apropiación, que en el devenir histórico pueden ser desterritorializados, deslocalizados y relocalizados con diferentes vertientes en el espacio y tiempo social. ¿Cuál es entonces la aportación del concepto de gobernanza?

Una primera respuesta es que las dimensiones generales enunciadas más arriba, así como el contexto histórico y conceptual que da origen al concepto, puede propiciar algunos beneficios, tales como: transparencia, rendición de cuentas, necesidad de coordinación social y gubernamental. Sin embargo, en el territorio es esencial la disminución de los costos asociados a la posventa, comercialización, acuerdos y convenciones de los actores socio-territoriales. El tránsito de las ideas generales y abstractas de la gobernanza hacia la gobernanza territorial encuentra su punto de inflexión en dichos costos, que pueden disminuir con base en tres elementos básicos, presentes en los territorios: proximidad geográfica e institucional de los actores; redes de confianza y solidaridad; y, mecanismos e instrumentos de reconocimiento y resolución de conflictos.

- La proximidad geográfica e institucional se materializa por medio de los circuitos cortos de comercialización que dan lugar a mercados kilómetro cero o kilómetro cien, a cooperativas locales de producción y consumo o mercados de trueque, entre otros instrumentos de acción social y coordinación pública; pero también con formas e instrumentos de la organizaciones de comercialización a nivel global con sellos de comercio ético o justo; con gobiernos que hagan énfasis en el apoyo a las actividades arraigadas al territorio y en general a la coordinación institucional volcada al desarrollo territorial en un esquema de diversos niveles y escalas.
- Las redes de confianza y solidaridad ponen en juego los mecanismos de relaciones familiares o de comunidad que tienen la doble vertiente de espacios que pueden cerrarse a los intercambios con otras comunidades y desempeñar un papel de desarrollo en la medida que las relaciones son mediadas por

mecanismos de reciprocidad y acuerdos (logrados por élites rurales, liderazgos territoriales más o menos democráticos o asambleas amplias)

- El desarrollo de instrumentos y mecanismos propiamente de gobernanza. En este caso, para no hacer de la gobernanza un discurso de aparente armonía, el conflicto es la forma esencial de la construcción de acuerdos.
- Entre los instrumentos de gobernanza se encuentran: a) las leyes y reglamentos en los distintos niveles que involucran al territorio, tales como los acuerdos internacionales, las constituciones nacionales y estatales, b) las leyes y reglamentos a diversos niveles, c) la existencia de organizaciones y organismos sociales que regulan la actividad de sus agentes. Por ejemplo, en el caso de los alimentos, éstos pueden referirse a los consejos reguladores u otros mecanismos de certificación de la calidad. etcétera.
- En correspondencia con los mecanismos de la misma, deben distinguirse los de carácter extensivo, tales como la difusión y la información, de aquellos intensivos, relacionados con las reuniones, las asambleas las negociaciones y los acuerdos formales e informales que ayudan a disminuir la desconfianza, la frustración y la posible violencia que puede aparecer en el curso del conflicto, el cual puede ser muy diverso y puede tener múltiples niveles, desde los lugares para comercializar, el agua, el uso del suelo, la ruta de algún transporte, la seguridad, etcétera.

Como se ha dicho en la introducción, en la Unión Europea los instrumentos y mecanismos señalados han dado lugar al reconocimiento de los sistemas territoriales con ambientes innovadores. Para la Unión Europea, los Modelos de Innovación Territorial (TIM), son todos aquellos enfoques que se han centrado en las

potencialidades del desarrollo local. Dentro de los TIM pueden destacarse los Distritos Industriales (DI); los Sistemas Productivos Locales (SPL); las Learning Regions, los Clusters, y los Sistemas de Innovación Local, aunque como en todo, la variedad de propuestas, enfoques y posiciones frente al desarrollo representan dificultades que obstaculizan el impulso a política coherentes, desde el punto de vista de la gobernanza territorial (Moulaert 2007, Moulaert, Nussbaumer 2005). Sin embargo, a pesar de todas estas virtudes, es necesario pensar la coordinación territorial y los modelos desde las perspectivas específica de los territorios de América Latina.

La Gobernanza Territorial y el impulso de las alternativas.

Los modelos de localización territorial surgen de las profundas transformaciones que están desarrollándose ante nuestros ojos desde hace algunas décadas y cuya manifestación más visible es la emergencia de formas descentralizadas de producción y consumo. No obstante, es muy poco el conocimiento que tenemos sobre las formas en que el arraigo territorial de los productos, entre ellos los alimentos, tiende a integrarse y subordinarse en la globalización y cómo impacta en los actores sociales en el espacio. Por ello, es necesario emprender más estudios que relacionen el desarrollo con el territorio en su conjunto y con los diversos niveles de gobernación. Esto es particularmente importante porque el llamado sur global se caracteriza por la pobreza, la desigualdad y la profunda concentración de recursos, factores que hacen de la construcción de alternativas una tarea sumamente difícil por los conflictos que surgen del la apropiación de tierras y recursos, del cambio de uso de suelo y de las distancias siderales que existen en cuanto al acceso a la información y a los recursos.

En este sentido, para que el desarrollo territorial con un enfoque de gobernanza sea exitoso, deben ponerse en marcha la coordinación entre los diversos componentes de la acción pública que contribuyen a la toma de decisiones en el ámbito local, en el regional, estatal, nacional o internacional. Éstos son los siguientes, de acuerdo con Torre y Traversac (2011) :

- Las leyes que pueden ser aplicables en los distintos órdenes territoriales.
- Las regulaciones.
- Las herramientas necesarias para la implementación de políticas públicas descentralizadas y los instrumentos financieros que apoyen el desarrollo.

De acuerdo a las dimensiones de la gobernanza y a los múltiples conflictos existentes en los territorios se requieren, entonces, mecanismos extensivos e intensivos de políticas territoriales que se ejemplifican en los siguientes puntos:

- Información general de los proyectos, decisiones y políticas o programas a implementar.
- Comunicación como la transmisión de mensajes de tipo persuasivo, aunque siempre tomando en cuenta puntos de vista que pueden ser divergentes.
- Consulta.
- Diálogo tomando en cuenta la igualdad de los actores y la horizontalidad.
- Reuniones de discusión.
- Negociaciones para llegar a acuerdos.

Ciertamente, tanto la coordinación institucional del marco legal y de decisiones, así como los mecanismos extensivos e intensivos de la gobernanza territorial, pueden ser modelos de relaciones sociales de proximidad que refuercen la confianza entre los

actores de un territorio, promuevan la cohesión y fortalezcan la identidad. Por ello, los mecanismos enunciados anteriormente sugieren que la gobernanza territorial es un modelo de innovación que se encuentra en proceso y que exige un marco democrático de acción para su culminación, pero que indudablemente pero que indudablemente requiere acciones para distribuir la riqueza de manera más equitativa, superar la desigualdad, la discriminación y la exclusión para avanzar en la soberanía y autonomía de las sociedades Latinoamericanas.

Referencias

Blaug, Mark (2001) *Teoría económica en retrospectiva*, cuarta edición en español, FCE, México

Bonanno, Alessandro. 2004, "A Globalização da economia e da sociedade: fordismo e Pós-fordismo no sector agroalimentar" en Salette Barbosa Cavalcanti, Josefa (org.) *Globalização, trabalho, meio ambiente. Mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação* INPSO, Instituto de Pesquisas Sociais, FUNDAJ, Fundacao Joaquim Nabuco, Pernambuco, Brasil, pp. 24-75

Foucault, M. 2006, *Seguridad, territorio, población*, Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.

Guerrero Orozco, O. 1999, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, Primera Edición, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, México.

Habermas, J. 1997, *Historia y crítica de la opinión pública*, Quinta Edición, G. Gili, México Barcelona.

Mrshall, Alfred(1920) *Principles of economics: an introductory volume*, M'c Millan

Moulaert, F. (ed) 2007, *Social innovation, governance and community building*,
Comisión Europea, Bruselas.

Moulaert, F. y Nussbaumer, J. 2005, "Defining the social economy and its governance at
the neighbourhood level: A methodological reflection", *Urban Studies (Routledge)*,
Vol. 42, No. 11, pp. 2071-2088.

Torre, A. y Traversac, J. (eds) 2011, *Territorial governance. Local development, rural
areas and agrofood systems*, Springer, Nueva York.