

Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión.

Hubert Mazurek
IRD-CIAT
Bolivia

Si se analiza la historia de los países de América latina, se puede mostrar fácilmente que la **intervención pública** ha tenido un impacto profundo en las **dinámicas demográficas y territoriales** tanto en cada país como en la región en su conjunto. Suele pensar a los corrientes antiguos y recientes de migración interna o internacional, al éxodo rural, al crecimiento urbano explosivo de los años 75, a la llegada rápida de la transición demográfica, etc., pero también al impacto de las políticas económicas sobre la ocupación del territorio: extracción minera, expansión de la soya, agricultura peri-urbana, etc., así como a conflictos políticos como la guerrilla en Colombia o Perú que han desplazado miles de personas con un impacto territorial muy fuerte.

Si los efectos son muy bien estudiados, la relación entre los dos parámetros no es tan conocida. La elaboración de las políticas integra muy poco la dimensión demográfica como territorial lo que, a nuestro sentido, es la razón de muchos fracasos de programas sobre todo macro económicos.

La cuestión es de saber si el territorio es solamente un soporte a la interfaz entre los dos componentes, al medio de un proceso de acción - reacción; o si juega un papel significativo, influenciando a la vez la definición de políticas y su propia dinámica.

El Territorio no es solamente un conjunto de localizaciones y de actividades, es un actor económico de pleno derecho (Courlet, 2001; Mazurek, 2006; Veltz, 2002). Este actor interviene con la generación de una dinámica de aptitudes, es decir, con la capacidad que pueden tener las empresas, los individuos, las formas colectivas de asociación, de integrar parámetros de tercera generación con el objetivo de ser capaz de reaccionar a cambios de situaciones de competencia que pueden encontrar:

Estas aptitudes son portadores de la creación de un tejido de innovación; considerando que la innovación es la aptitud, no de controlar o cambiar, sino de anticipar el cambio (Arreghini & Mazurek, 2004).

- El territorio tiene un papel clave en la construcción de esta dinámica de aptitudes con lo que se llama **la gobernanza**, es decir **la capacidad que tienen la sociedad civil y las instituciones para crear sinergias de desarrollo de actividades, y eso con una perspectiva a largo plazo.**
- Los actores son el fundamento del territorio, los constructores del pensamiento territorial, gracias a los mecanismos de colaboración que son capaces de poner en situación. **El grado de cohesión de un territorio se mide así por el grado de eficiencia de sus organizaciones y de implicación de sus actores. La gobernanza no sería otra cosa.**

Es en este sentido que el territorio constituye un concepto fuertemente integrador para la definición de políticas de desarrollo local. La investigación científica ha descrito numerosas experiencias y modalidades para desarrollar las estrategias de creación de dinámicas de aptitud territorial (polos tecnológicos, eco-sitios, distritos industriales, desarrollo comunitario, etc.) pero en un contexto muy diferente de los países del Sur.



Por otro lado, el territorio no está muerto con la globalización (Boisier, 2005).

En los países del Sur, al contrario, se observa una recuperación de interés para este concepto:

- Del lado de los organismos internacionales y de los gobiernos, el territorio está asociado a la constitución de bloques económicos, pero también a políticas de descentralización que permiten a la vez justificar el “menos Estado” y mejorar el control político sobre el territorio.
- Del lado de las empresas, el territorio se vuelve en un desafío estratégico para la localización de las actividades. Storper, 1997, por ejemplo, hace del territorio el nivel central de la organización del capitalismo moderno.
- Del lado de la población, el renacimiento del territorio toma formas tan diversas como el retorno de lo regional o a formas antiguas de organización, al fortalecimiento de la identidad cultural, o a formas más directas de control respondiendo a menudo al abandono de campo de políticas del Estado, con una participación más directa de la sociedad civil en la vida política local.
- Del lado de los científicos se encuentra nuevos enfoques sobre la organización y la gestión territorial, como concepto integrador del desarrollo, alrededor de los métodos participativos.

Los organismos de cooperación y los actores del desarrollo se dan cuenta, hoy en día, de la debilidad de los enfoques sectoriales del desarrollo, por ejemplo las que privilegian las tecnologías agrícolas, las cadenas productivas, las infraestructuras de salud, de educación, etc. Enfoques que llegan de los conceptos mismos elaborados por la conferencia de Rio, basados en las externalidades de producción. Los nuevos enfoques del desarrollo sostenible se centran alrededor de problemáticas más integradas, cuyo territorio podría ser la bandera; porque no hay sociedad sin territorio.

Desde luego, la “revolución territorial” de Friedman & Weaver, 1979 se ha superado, pero parece que los debates de los últimos años, sobre las relaciones global - local, las lógicas de los actores, el desarrollo regional y local, los entornos innovadores, etc., han contribuido fuertemente a reiniciar una reflexión sobre el territorio y su “tectónica” (según la metáfora de Lacour, 1996), y sobre su papel en un enfoque menos sectorial del desarrollo.

Los enfoques participativos (en la investigación como en la acción) permiten dar un nuevo sentido a la relación territorio - desarrollo: mejoramiento de la gobernanza gracias al fortalecimiento del capital humano y del diálogo, visión más integrada de la gestión del territorio alrededor de proyectos territoriales concretos y consensuados, mejoramiento de la gestión de los recursos naturales gracias a una percepción más consciente y colectivo, estimulación de la innovación y de la organización alrededor de proyectos territoriales, etc. (Bailly, *et al.*, 1987; d'Aquino, 2002; Di Méo & Buléon, 2005; GTZ 1999; Guesnier & Joyal, 2004; Kutter & Neely, 1999).

Una hipótesis fuerte es entonces que el enfoque territorial, asociado a métodos de gestión participativa permite estimular el desarrollo por medio de la innovación.

¿La toma en cuenta del territorio permite construir un nuevo paradigma para el desarrollo? La coherencia territorial como elemento base de la coherencia de la sociedad - o “serían lo que quedaría como fundamento o garantía de las políticas de solidaridad y de lucha contra las precariedades”? (Dion & Lacour, 2000).

Después de periodos de aplicación de varios modelos (substitución de importación, productivista, desarrollo sostenible, integración comercial, participativo, etc.), la gobernabilidad y su asociado, la

gobernanza, parecen ser hoy en día los nuevos modelos adecuados para la definición de las políticas de desarrollo.

Ambos conceptos tienen una dimensión política fuerte, en términos de capacidad de gobernar, y de eficiencia de las instituciones que gobiernan. Se utilizan más que todo en el sentido político: políticas públicas, intervención del Estado, consolidación de los partidos políticos, estructura institucional, corrupción, democracia, fortalecimiento identitaria, etc. Finalmente, el enfoque territorial, subyacente en la definición de estos conceptos es poco presente, o lo es de manera muy genérica.

¿Cómo se sitúan la gobernabilidad y la gobernanza en la interacción política - dinámica?

¿Cómo se inserte el concepto de gobernanza en la relación actor - territorio?

¿Sirve el concepto de gobernanza para estimular la innovación y el desarrollo local?

¿La expresión Gobernabilidad y gobernanza de los territorios sería una tautología?

¿Serían un concepto o una herramienta?

Basándose en varias experiencias latinoamericanas, y desde la perspectiva del geógrafo, retomaré la definición de la gobernabilidad y de la gobernanza desde el punto de vista de la definición conceptual del territorio. Explicaré en qué medida la gobernabilidad no es más que los parámetros que permiten un grado de cohesión de una sociedad nacional; y la gobernanza las condiciones de transformación de un Espacio en Territorio, alrededor de la conformación de las tres funciones principales del territorio: apropiarse, administrar e intercambiar. Fortalecer la gobernanza sería fortalecer la cohesión territorial y en este caso las dinámicas de aptitudes necesarias al desarrollo. La gobernanza sería entonces, en la perspectiva territorial, un concepto muy débil y muy restrictivo frente a los componentes que definen la interacción política - territorio - dinámica.

- L. Arreghini & H. Mazurek, 2004 - Territoire, risque et mondialisation: quelques réflexions à partir du cas Andin. G. David (ed.): Xème Journées de Géographie Tropicale (Orléans, 24, 25, 26 septembre 2003). *Espaces Tropicaux et Risques. Du local au global*, 240-260; Orléans: Presses Universitaires d'Orléans, IRD.
- A. S. Bailly, B. Guesnier, J. H. P. Paelinck & A. Sallez, 1987 - *Comprendre et maîtriser l'espace ou la science régionale et l'aménagement du territoire*, 176 p.; Montpellier: GIP RECLUS.
- S. Boisier, 2005 - Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización. *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, 1:2005: 11-26
- C. Couret, 2001 - *Territoires et Régions. Les grands oubliés du développement économique*, 134 p.; Paris: L'Harmattan.
- P. d'Aquino, 2002 - Le pouvoir plutôt que la participation: les principes d'une nouvelle approche de la planification territoriale décentralisée. *Géographie, Economie, Société*, 4: 57-68
- G. Di Méo & P. Buléon, 2005 - *L'espace social. Lecture géographique des sociétés*, 304 p.; Paris: Armand Colin.
- Y. Dion & C. Lacour, 2000 - La revanche du sectoriel et le renouveau de l'espace. *Canadian Journal of Regional Science*, XXIII: 343-364
- J. Friedmann & C. Weaver, 1979 - *Territory and function: the evolution of regional planning*, p.; London: Edward Arnold.
- GTZ 1999 - *Land use planning. Methods, strategies and tools*, 198 p.; Eschborn: GTZ.
- B. Guesnier & A. Joyal, eds, 2004 - *Le développement territorial. Regards croisés sur la diversification et les stratégies*, 332 p.; Poitiers: ADICUEER - IERF, Faculté des Sciences Economiques, Université de Poitiers.
- A. Kutter & C. L. Neely, (eds), 1999 - *The future of our land. Facing the challenge*, 72 p.; Rome: FAO, UNEP.
- C. Lacour, 1996 - La tectonique des territoires: d'une métaphore à une théorisation. B. Pecqueur (ed.): *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, 25-48; Paris: L'Harmattan.
- H. Mazurek, 2006 - Espacio, Territorio: conceptos, enfoques y metodologías de investigación, 165 p.; La Paz: PIEB / U-PIEB (in press).
- M. Storper, 1997 - *The regional world. Territorial development in a global economy*, 338 p.; New York: The Guilford Press.
- P. Veltz, 2002 - Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation, 158 p.; Paris: Edition de l'Aube, poche essai.