



HAL
open science

Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión

Hubert Mazurek

► **To cite this version:**

Hubert Mazurek. Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión. Hubert Mazurek. Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América latina, IFEA - Instituto Francés de Estudios Andinos, pp.57-75, 2009, 978-9972-623-65-3. hal-02547404

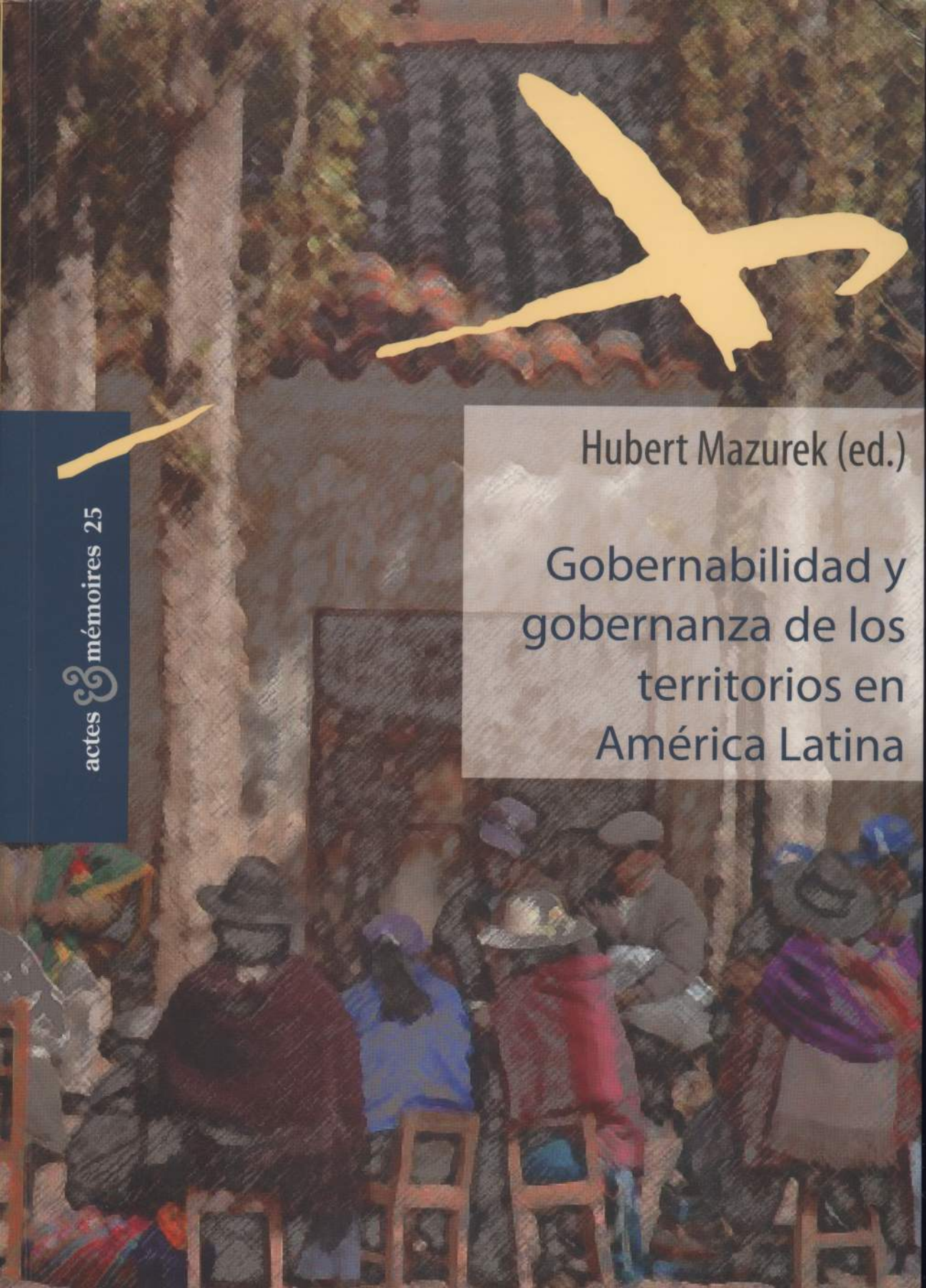
HAL Id: hal-02547404

<https://hal.science/hal-02547404>

Submitted on 3 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



actes & mémoires 25

Hubert Mazurek (ed.)

Gobernabilidad y
gobernanza de los
territorios en
América Latina

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-04010
Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú
ISBN: 978-9972-623-65-3

Derechos de la primera edición, diciembre de 2009

© Instituto Francés de Estudios Andinos, UMIFRE 17, CNRS/MAEE
Av. Arequipa 4595, Lima 18 - Perú
Teléf.: (51 1) 447 60 70 Fax: (51 1) 445 76 50
E-mail: postmaster@ifea.org.pe
Pág. Web: <http://www.ifeanet.org>

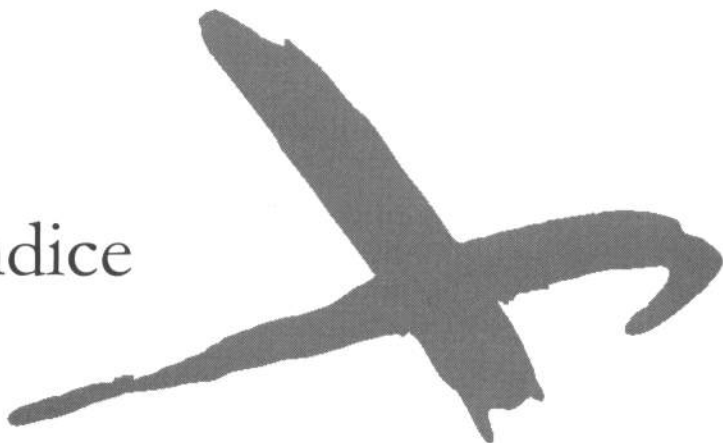
Este volumen corresponde al **tomo 25** de la colección **Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Études Andines** (ISSN 1816-1278)

© Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD)
Av. Hernando Siles n° 5290, esquina Calle 7 - Obrajes
La Paz, Bolivia
Teléf.: (591-2) 278 49 25 Fax: (591-2) 278 29 44
E-mail: bolivie@ird.fr
Pág. Web: <http://www.bo.ird.fr>

© Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU-UMSS)
Calle Calama E-0235, Cochabamba, Bolivia
Teléf.: (591-4) 4252951-4220317 Fax (591-4) 4254625
E-mail: cesu@umss.edu.bo
Pág. Web: www.cesu.umss.edu.bo

© Cooperación regional para los países andinos
Embajada de Francia en el Perú
Av Arequipa 3415
San Isidro, Lima
Teléf.: (51 1) 215 84 07
E-mail: jean-joinville.vacher@diplomatie.gouv.fr

Índice



25

actes & mémoires

PRESENTACIÓN	11
HUBERT MAZUREK Introducción. Gobernabilidad y gobernanza: el aporte para los territorios y América Latina	13
PARTE I. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO	31
BRUNO REVESZ Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local	33
HUBERT MAZUREK Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión	57
MARC HUFTY Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza	77
PABLO BRUGNONI Un marco para la pluralidad conceptual. Gobernabilidad democrática y capacidades de acción colectiva	101
DAVID RECONDO Governance and local participatory democracy: the new paradigms of public action in Latin America?	121
MIGUEL GONZÁLEZ MARTÍN Gobernanza, desarrollo y ayuda internacional. Una revisión de los debates actuales	145

PARTE II. SITUACIÓN DE LOS PAÍSES	175
GLORIA ARDAYA	177
La reconfiguración del pacto territorial en Bolivia	
LOUIS ARREGHINI	199
Condiciones de la gobernanza y del mejoramiento de la gobernabilidad en Bolivia	
ALBERTO C. ÁVERHOFF CASAMAYOR	217
El papel del sistema de órganos del poder popular en la gobernabilidad y la gobernanza en Cuba	
GUSTAVO ABDO & FIDEL FALCONI	241
Las prefecturas como nivel intermedio de gobierno: una estrategia de reforma del Estado ecuatoriano en marcha	
JOSÉ OSWALDO ESPINOSA CUERVO	269
La gobernabilidad y la gobernanza en Colombia en el marco de los procesos de descentralización y globalización	
ÉTIENNE DURT VELLUT	291
Perú: surrealismo territorial y ciudadano impresionista	
PARTE III. GOBERNABILIDAD, IDENTIDADES Y MANEJO DE RECURSOS NATURALES	311
LAURENT LACROIX	313
Décentralisation participative et ethnicisation en Bolivie (1994-2005)	
PABLO REGALSKY	351
Propuestas autonómicas y crisis de gobernabilidad en Bolivia en un contexto de globalización y etnicidad	
SÉBASTIEN HARDY	369
Descentralización y gestión de los riesgos «naturales» en la capital de Nicaragua	
JAMIL ALCA CASTILLO	381
Gobernanza de la biodiversidad en la reserva comunal AmaraKaeri (Perú)	

THOMAS SIRON	407
¿Cómo revertir la tragedia del Choré? Gobernanza de tierra y de bosques en una frontera política interna	
GRISSELLE VEGA ISUHUAYLAS	431
Gestión del agua de la subcuenca del río Amajac (Estado de Hidalgo) considerando su entorno socioeconómico y ambiental	
PARTE IV. GOBERNABILIDAD Y CIUDADES	453
MARÍA LUISA GARCÍA BÁTIZ	455
Gobernabilidad local: la incorporación de los ciudadanos en la gestión municipal metropolitana	
CECILIA CROSS & ADA FREYTES FREY	475
Descentralización y nuevas formas de poder local: problemas de gobernanza en la gestión territorial de los residuos sólidos urbanos en el Gran Buenos Aires	
WILLIAM GUILLERMO JIMÉNEZ	507
Gobernabilidad y gobernanza en la gestión local. El caso de la política de empleo en Bogotá	
XIMENA PONCE LEÓN	531
La experiencia de construcción del control social en el gobierno local: diseño e implantación de una estrategia de contraloría social en el municipio de Quito	
AMONAH ACHI	547
La buena gobernanza urbana al servicio de una gestión territorial comunal. El barrio «Hábitat para la Mujer Comunidad María Auxiliadora» (Cochabamba, Bolivia)	
PARTE V. GOBERNABILIDAD, PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO LOCAL	569
ANTONIO ESPINOZA MELÉNDEZ	571
Dependencias municipales relacionadas a la participación ciudadana	
LUIS ALBERTO MARÍN DÍAZ	591
Las organizaciones económicas populares y los espacios de concertación para el desarrollo económico local en Lima Metropolitana	

PARTE VI. GOBERNABILIDAD E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN	615
ROGELIO PINEDA La formulación de planes regionales de desarrollo rural basados en metodologías de planificación territorial participativa	617
SOBRE LOS AUTORES	633

Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión

Hubert Mazurek

Introducción

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. Se suele pensar en las corrientes antiguas y recientes de migración interna o internacional, el éxodo rural, el crecimiento urbano explosivo de 1975, la llegada rápida de la transición demográfica, etc. Pero también el impacto de las políticas económicas sobre la ocupación del territorio: reprimerización de las economías, expansión de los cultivos de exportación, agricultura periurbana, expansión de las zonas de colonización, etc.; así como conflictos políticos (la guerrilla en Colombia y en Perú) que han desplazado a miles de personas con un impacto territorial muy fuerte.

La intervención pública estuvo siempre, en América Latina, sujeta a la aplicación de grandes modelos de desarrollo (substitución de importación, productivista, desarrollo sostenible, integración comercial, descentralización, etc.), que nunca han tenido una evaluación seria de sus impactos en términos de dinámicas demográficas y territoriales. La gobernabilidad y su asociado,

la gobernanza, parecen ser hoy en día los nuevos modelos adecuados para la definición de las políticas de desarrollo (ver en particular las publicaciones del PNUD). Sin embargo, ambos conceptos tienen una dimensión política fuerte, en términos de capacidad de gobernar y de eficiencia de las instituciones que gobiernan. Se utilizan en el sentido político: políticas públicas, intervención del Estado, consolidación de los partidos políticos, estructura institucional, corrupción, democracia, fortalecimiento identitario, 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 territorial? ¿Cómo se inserta 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 será una tautología? ¿Son conceptos o herramientas?

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: apropiar, 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 y desarrollo.

1. El tríptico Política-Territorio-Desarrollo

Tenemos a nuestra disposición, en el marco de la preocupación de este artículo, cinco palabras claves, en general aceptadas por la comunidad científica sin que haya un real debate sobre sus interacciones: política, desarrollo, territorio, gobernabilidad y gobernanza.

El tríptico política-territorio-desarrollo representa las relaciones más estudiadas en ciencias sociales desde hace 40 años. Eso ha permitido una cierta estabilización de los conceptos, aunque muy específica de cada disciplina, con poca interacción entre ellas.

Sabemos lo que significa política. Una serie de medidas, en general seguidas de normas legislativas, elaboradas por instituciones que tienen un cierto poder de gestión y de acción sobre una sociedad particular. La política es multisectorial, multiescala, y se relaciona con instrumentos de control económico, social o organizacional. Según el régimen político, las medidas adoptadas pueden ser más o menos alejadas de la demanda social, generando conflictos o, al contrario, participación ciudadana efectiva. La política se encuentra fuertemente relacionada hoy en día con la democracia, en la medida en que la democracia define el sistema de participación de la sociedad en un régimen político determinado.

El territorio según los geógrafos:

«se define como la porción de la superficie terrestre apropiada por un grupo social con el objetivo de asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales» (Le Berre, 1992).

La definición es precisa y bastante consensuada, a pesar de ser usada de manera muy restrictiva por parte de las otras disciplinas, limitándola a las fronteras político-administrativas. Los geógrafos definen cinco funciones para caracterizar un territorio (Brunet, 1997; Mazurek, 2006): apropiación, explotación, vivencia, intercambio y administración. Cada grupo de actores construye socialmente un territorio y le da coherencia a través de estrategias que integran estas cinco funciones. Eso quiere decir que cada grupo social define su propio territorio; que pueden existir, en un mismo espacio, varios territorios y que la convivencia en un mismo espacio depende de la función de administración, es decir, de la capacidad del sistema político o de los grupos sociales en coordinar sus acciones y estrategias.

El desarrollo tiene la definición más problemática. Sería, como lo dice Sergio Boisier «una utopía que nunca, por definición, se puede alcanzar» (2001). En particular, la visión de desarrollo desde lo político y desde lo territorial son muy diferentes. En el primer enfoque la racionalidad macroeconómica dicta las reglas de conducción del gobierno y de su modo de gestión; mientras en el segundo, las demandas locales y la organización social son los principales factores de potencialidad de desarrollo. Estas consideraciones son importantes para entender la relación entre estos tres conceptos alrededor de tres parámetros básicos: los grupos sociales, la participación ciudadana y el nivel de administración y organización territorial.

La relación política-desarrollo, por ejemplo, es objeto de miles de publicaciones cada año, y fue en América Latina el elemento de aplicación de varios modelos macro y microeconómicos. No voy a entrar en los detalles pero conocemos las políticas de sustitución de importación, de ajuste estructural a nivel macro; de asistencia técnica, de estrategia *livelihood* o de desarrollo participativo a nivel micro.

La relación política-territorio se inscribe dentro de un antagonismo entre los dos niveles: el papel del Estado como regulador y promotor del desarrollo (ordenamiento territorial) y el papel de los actores con el objetivo de favorecer las iniciativas locales (descentralización, organización social y medio innovador). Finalmente, la relación territorio-desarrollo es objeto de estudios muy marginales y recientes, principalmente, porque la globalización de la economía ha vuelto a poner al orden del día la cuestión territorial, es decir, de la construcción social en el desarrollo de sus actores. Sin embargo, es una relación que el Estado tiene dificultad en manejar porque en las reformas de segunda generación, las políticas tienen que ser dirigidas para favorecer la creación de nuevas riquezas a nivel local, y no a asignar o distribuir recursos existentes (Mazurek & Arreghini, 2006; Veltz, 2002).

2. ¿Nuevos paradigmas?

Después de estas consideraciones, ¿cuál es el aporte de los «nuevos» paradigmas de gobernabilidad y gobernanza en este triángulo de interacción?

Gobernabilidad y gobernanza no tienen una definición todavía consensuada en el mundo científico, lo que les acerca más a paradigmas que a conceptos —el concepto es una representación estable con soporte semántico bien definido, mientras el paradigma es una concepción teórica dominante a cierta época para una comunidad científica determinada¹—.

2. 1. La gobernabilidad

El paradigma de gobernabilidad tiene que ver con un discurso sobre la capacidad de un gobierno para reforzarse en función de las necesidades y habilidades del sistema sociopolítico y de las instituciones que lo representan.

¹ Para una revisión de la gobernabilidad y gobernanza en América Latina, véase Mayorga & Córdoba (2005) y los trabajos del IIG (2004).

Es un paradigma que se percibe en la sociedad por lo que resulta complejo dar una definición (Herrera *et al.*, 2005) y que parece constituir una nueva moda en las ciencias sociales —«muletilla» según la expresión de Oriol Prats (2003)—.

La relación entre gobernabilidad y democracia, por ejemplo, no está clara. Algunos autores (como Jorge Hernán Cardenas) ponen la gobernabilidad como precondition para la democracia, mientras otros, como Oriol Prats, consideran que la democracia (la gobernabilidad democrática) es precondition para el reforzamiento y el proceso de regulación que debe mantener el Estado.

En su definición más común o aceptada:

«la gobernabilidad hace referencia a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones políticas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas o regulaciones» (Oriol Prats, 2003: 250).

Ello supone que el sistema de transformación de las demandas en políticas esté basada en un sistema de representación ciudadana eficiente, es decir, fuertemente democrático. Retomando autores «clásicos» como Antonio Camou, Keith Griffin, Manuel Castells o Oriol Prats, la gobernabilidad cubre tres campos:

- la conformación de las instituciones políticas y su naturaleza, la cuestión de la transición democrática en América Latina, el sistema de representatividad y de construcción de una cultura política;
- la capacidad de regulación por parte del Estado, la aceptación de las reglas por parte de la sociedad civil que connota el grado de centralismo del Estado; y,
- las formas de equilibrio entre demanda social y capacidad de realizar políticas públicas, es decir, el grado de interfaz del sistema de representación democrática.

Esta percepción, situada en un pensamiento macro, describe en realidad dos niveles de interacción (fig. 1). Un sistema estable (en el sentido territorial y social) realiza, por medio de actores que tienen un pensamiento micro —por las preocupaciones locales y de vida cotidiana—, una serie de demandas que las instituciones locales (sindicatos, alcaldías, comité cívico, ayllus, etc.) intentan organizar para tener un cierto grado de negociación frente a los representantes del Estado. Por otra parte, un sistema inestable, en el sentido

político administrativo², intenta dar respuestas en general con políticas públicas nacionales y macros a través de sus propias instituciones. En este esquema de interrelaciones, los impactos de las políticas públicas sobre los actores locales y los territorios son siempre más importantes que los impactos que puede tener la sociedad civil local sobre un Estado.

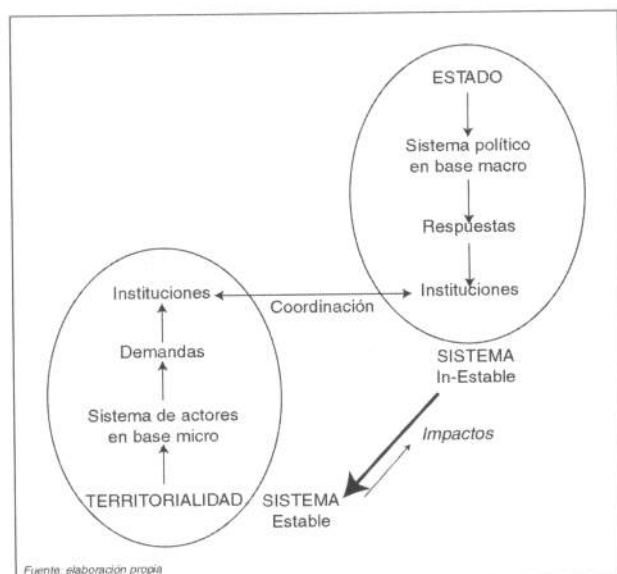


Figura 1 – Coordinación institucional en el marco de la interfaz local / nacional

¿Dónde se sitúa, en este marco, la gobernabilidad, es decir, la capacidad de interfaz del Estado en relación a las demandas sociales? Esta interfaz se sitúa entre las instituciones mismas, en el papel de coordinación entre los dos niveles. La democracia, en este contexto, puede intervenir como modo de representación de la sociedad civil local dentro del aparato del Estado para favorecer la interfaz, impedir un centralismo político y tener un mejor impacto recíproco entre los dos sistemas. El modelo político boliviano del presidente Evo Morales es un buen ejemplo de esta búsqueda de mejor interfaz, con la preocupación permanente de integración de los movimientos sociales y de una mejor representatividad de ellos en las instituciones estatales y locales. La autonomía sin nivel jerárquico³ que propone la nueva CPE boliviana es una

² La inestabilidad del sistema político en América Latina es crónico desde los años de 1980 y se conjuga con la ausencia de institucionalización en el aparato del Estado.

³ Artículo 277 de la nueva constituyente política del Estado boliviano: «Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional».

contrapropuesta a la descentralización «clásica» de los niveles administrativos jerárquicos. Llama la atención como modelo de mejoramiento del esquema 1, en la medida en que las demandas son tratadas directamente por el nivel adecuado, con posibilidad de negociación directa vertical u horizontal. Significa también, en este esquema, la pérdida de algunos poderes de negociación en ventaja de nuevos poderes locales.

¿Qué pasa cuando el sistema de representación político no facilita esta interfaz? Retomando el caso boliviano, los cuatro mapas siguientes muestran el porcentaje de votos que hizo el MAS (Movimiento al Socialismo del presidente Evo Morales) en las cuatro últimas elecciones:

- Municipales (2004). Este mapa nos indica la representación de la sociedad civil local en un sistema que favorece, desde 2004, la participación de las agrupaciones ciudadanas en detrimento de los partidos políticos tradicionales (fig. 2).

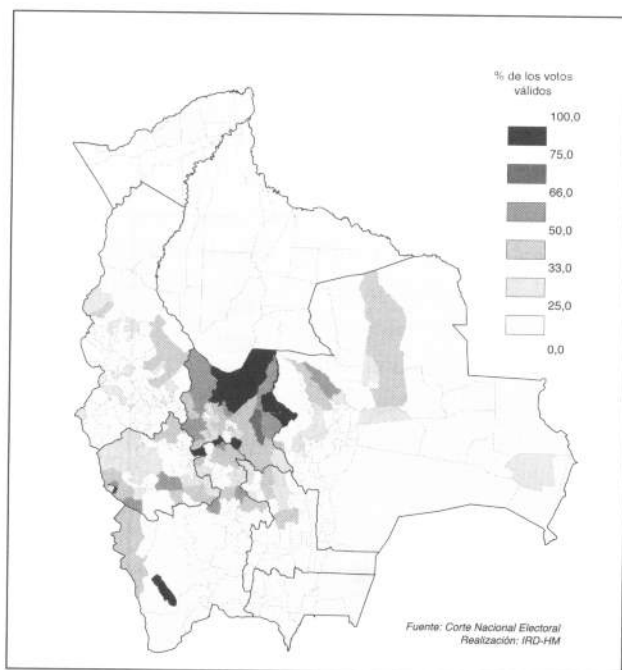
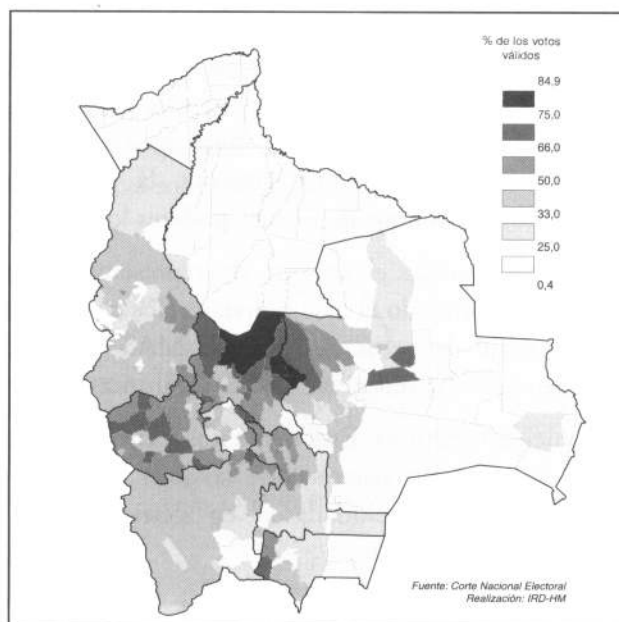


Figura 2 – Elecciones municipales 2004
Representación del MAS

- Prefectorales (2005). Este mapa nos indica la percepción de la gestión local en un contexto de debate fuerte sobre las autonomías (fig. 3).

Figura 3 – Elecciones municipales 2005 (prefectos)
Representación del MAS



- Diputados uninominales (2005) son los representantes de la sociedad local en el parlamento, cuya candidatura es fuertemente dependiente de la imagen del candidato y de su partido (fig. 4).

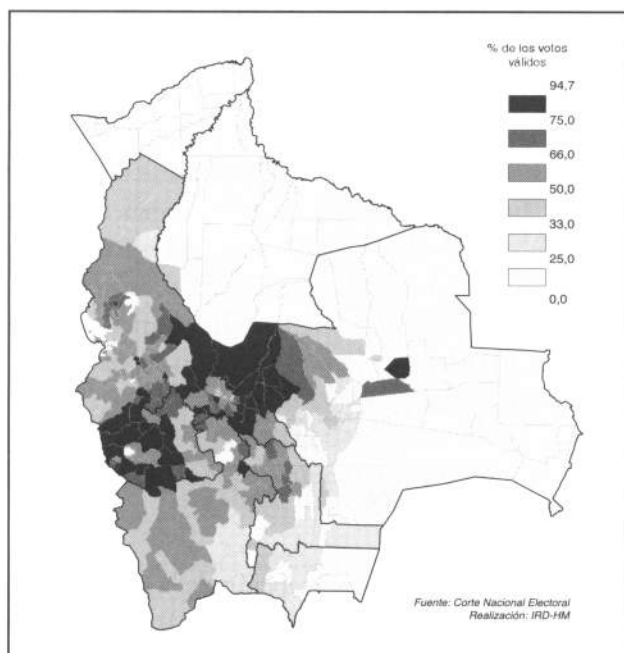


Figura 4 – Elecciones nacionales 2005 (diputados uninominales)
Representación del MAS

- Presidencial (2005). La imagen del presidente y el grado de confianza en su partido político (fig. 5).

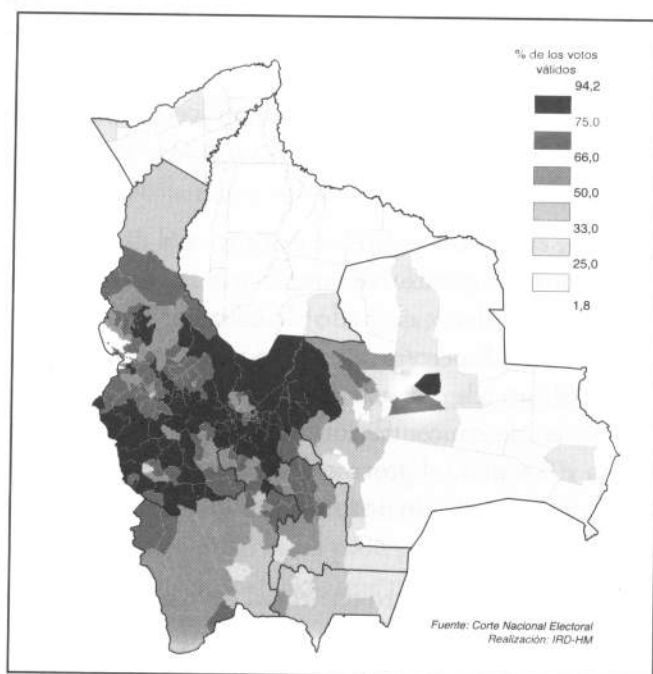


Figura 5 – Elecciones nacionales 2005 (Presidente)
Representación del MAS

La distribución de la representación política es muy diferente en los cuatro casos. La base territorial del MAS es muy débil a nivel local, dejando más espacio a la representación directa de los actores activos de lo local, fuera del sistema político. Esta base territorial se amplía cuando se pasa del nivel local al nivel nacional, mostrando una mejor confianza en la representación política al nivel de la decisión del Estado (elecciones de diputados y presidencial) y una mejor confianza en la representación directa de los líderes locales a nivel de la gestión local.

Eso tiene una doble consecuencia en consideración a la gobernabilidad: por una parte la relación de negociación que puede existir entre Estado y sociedad civil local; por otra parte, la diferencia de percepción que tiene la población de sus líderes en función de su nivel de intervención en la generación de políticas públicas o directamente de la gestión pública.

Este ejemplo muestra la importancia de la dimensión de gestión territorial en la definición de la «buena gobernabilidad». Si retomamos la figura 1, la relación de coordinación que permite asegurar una buena interfaz entre

demandas y respuestas puede ser antagonista en caso de representación política muy diferente. También la construcción de una cultura política pasa por la integración de los diferentes niveles de gestión a nivel de la confianza en el sistema político y en las instituciones. La ampliación de los conflictos en Bolivia no es otra cosa que la cristalización de este antagonismo en particular, entre un gobierno que tiene un modelo político de desarrollo muy general y una sociedad civil local que tiene sus propias exigencias en base a sus prácticas tradicionales.

El centralismo, en el marco de la historia política e institucional de cada país, es también uno de los componentes territoriales que marca la estructuración de un territorio, las formas de poder y el grado de coordinación entre lo local y lo nacional. En el Perú, el hipercentralismo es un problema para la implementación de una política de coparticipación y descentralización (Revesz, 1998) por falta de desconcentración, mientras en los países policéntricos (como Bolivia y Ecuador) el proceso de descentralización tiende a exacerbar las demandas de autonomía alrededor de la construcción regional de poder y de cultura.

Finalmente, para la consideración del aspecto territorial de la gobernabilidad se necesita resaltar que la relación demanda-respuesta es siempre desigual. Las demandas no son iguales en todo el territorio pero las respuestas corresponden a políticas nacionales o sectoriales uniformes.

También las políticas nacionales carecen de la misma consecuencia en todos los lugares de un territorio. El Estado interviene en la creación de normas (sociales, territoriales, económicas, culturales, etc.) que no toman en cuenta la diversidad local. La gobernabilidad tiene que tomar en cuenta, en su metodología de acción, el mejoramiento de los parámetros de interfaz entre instituciones y territorios, por medio de la eficiencia de sus instituciones y de sus capacidades operativas de reacción local.

2. 2. La gobernanza

La gobernanza, por su parte, se define como el proceso de interacción entre actores estratégicos, con una clave más sociológica y política por el juego de las instituciones y de las organizaciones. Es una dialéctica entre políticas y patrones de interacción de actores a varios niveles y que no siempre deviene jerárquica. La obra de Ostrom *et al.* (1994) por medio de sus tres niveles de reglas de funcionamiento de las interacciones (reglas de operatividad,

reglas de elección colectiva y reglas de elección constitucional), muestra la importancia de lo discursivo y de las elites⁴ en la aceptación de reformas desde el gobierno (*top-down*), y la influencia de la sociedad local en la reforma de las instituciones (*bottom-up*); interacción en general muy disimétrica (como ya lo hemos mencionado).

El interés de esta teoría es que muestra la importancia de la organización y del discurso (o diálogo) en el proceso de interacción entre los actores de varios niveles, no solamente vertical sino también horizontal.

El territorio, por su parte, se caracteriza por la multiplicidad de las estrategias de los actores que lo construyen. La figura 6 muestra la delimitación, dentro del espacio norpáceño de Bolivia, de los territorios de gestión de varios grupos de poder. Cada grupo tiene su propia estrategia de explotación y gestión de su territorio: los grupos indígenas (TCO) tendrán una estrategia de gestión propia conforme a su cosmovisión, los empresarios (concesiones) tendrán una estrategia de provecho, mientras la gestión pública puede tener también estrategias diferentes (autonomía departamental, gestión municipal o conservación en las áreas protegidas). Se puede evidenciar la superposición de las áreas de competencia que posibilitan la generación de conflictos donde existe una mayor superposición de interés de los grupos sociales (por ejemplo, los recientes conflictos en el parque Madidi o la reserva Pilon Lajas).

Esta configuración es el resultado de una buena gobernabilidad porque cada zona representa una buena interfaz entre demanda y respuesta política a nivel del aparato del Estado, sin embargo resulta una mala gobernanza por falta de interacción entre grupos e instituciones locales.

Estamos al centro de la contradicción que representan estos dos paradigmas: las instituciones tienen dificultades a tomar en cuenta una diversidad local que responde a estrategias de sus actores, porque las políticas públicas y las instituciones tienen que tener principio de homogeneidad institucional y territorial (principio de equidad y políticas macroeconómicas).

Por una parte, la falta de política territorial o de descentralización adecuada es el principal generador de desigualdad territorial. Por otra parte, el sistema de control social y de medida económica es extremadamente pobre (la tasa de crecimiento, el PIB, la inflación, etc.) frente a la complejidad de los sistemas productivos locales.

●
⁴ «Elite» se toma, en el trabajo de Ostrom *et al.* (1994), desde un sentido muy general, como individuos o grupos que actúan activamente en un sistema y que tienen cierta influencia en la decisión política.

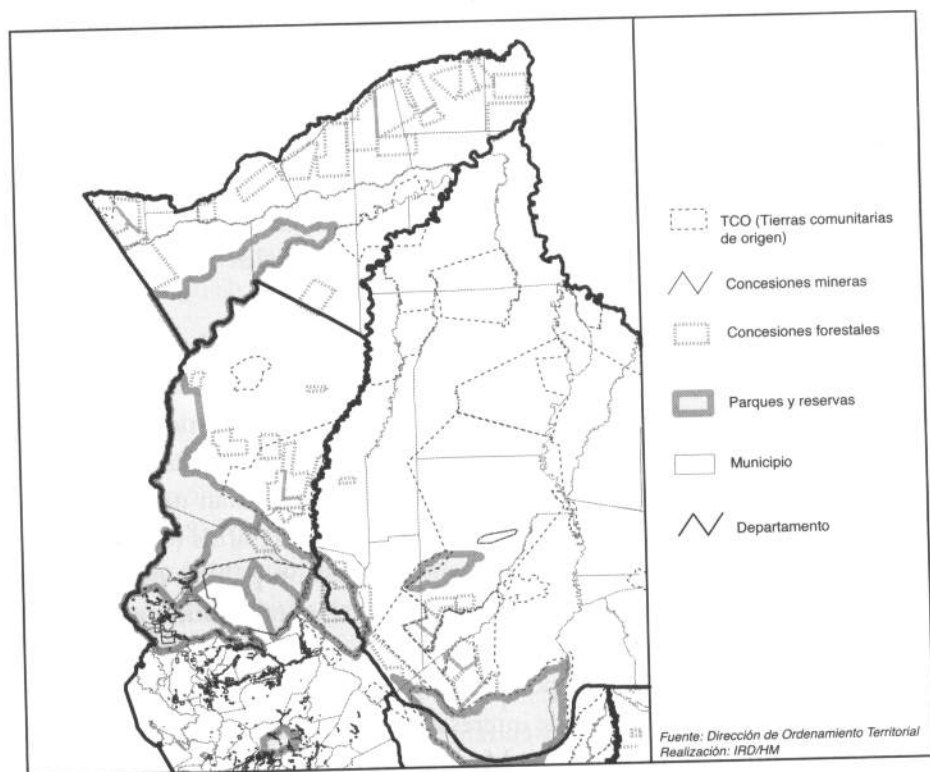


Figura 6 – Zonas de competencias económicas, culturales y administrativas

Para enfrentar esta diversidad, las nuevas políticas internacionales proponen la descentralización como forma de reducir la influencia del Estado y mejorar la interacción. La descentralización se presenta como una solución para la mejor gobernabilidad y gobernanza, sin embargo, las experiencias latinoamericanas no son siempre positivas. La experiencia brasilera, por ejemplo, ha creado «libertades locales desordenadas que aumentan las incertidumbres», según la expresión de Faure (2005), y a menudo es un freno para el desarrollo.

La descentralización no incluye un pensamiento territorial sino una gestión institucional en el marco de las fronteras político administrativas. El Estado interviene en la delimitación de varias fronteras temáticas o sectoriales: administrativas, ambientales, económicas, educativas, etc. La gobernanza territorial interviene en una de sus partes, en mejorar las interfaces entre estas divisiones, es decir, necesita incorporar como parámetro la coordinación de las acciones territoriales.

La autonomía sin regulación del Estado tampoco mejora la gobernabilidad o la gobernanza, podemos citar el ejemplo español que llega, hoy en día, casi a una división del Estado.

2. 3. La relación de los paradigmas con el desarrollo

Esta relación tiene dos problemas. A nivel de la gobernabilidad, la prioridad de las políticas nacionales se plasma en la institucionalización y el pensamiento macroeconómico, es decir, la coordinación de agentes con lógica mercantil o el intervencionismo dentro de los parámetros de la economía. Existe poco espacio para la intervención o la coordinación dentro del constructo social u organizacional; un funcionamiento del Estado con más anclaje en lo cotidiano y en las redes de conocimiento. En Bolivia, a pesar de la fuerte crítica de «la lógica desarrollista del neoliberalismo» (Plan Nacional de Desarrollo, 2006), el «nuevo patrón de desarrollo» definido queda muy sectorial con instrumentos operacionales que retoman las herramientas clásicas de la macroeconomía, sin visión participativa ni territorial (Mazurek, 2007).

A nivel de la gobernanza, la lógica de coordinación entre grupos sociales no tiene una visión de coordinación territorial sino política o institucional. Sin embargo, el desarrollo local necesita de dos condiciones: un arraigo territorial y un contexto institucional que favorece la iniciativa y la innovación. El desarrollo local implica múltiples dimensiones, donde lo espacial y lo institucional escapan a la definición de las políticas y a su monitoreo:

- los efectos de aglomeración,
- la formación de economías de proximidad,
- las condiciones de anclaje de las actividades y de las empresas,
- el impacto de programas de creación de recursos y empleos,
- la política de modernización de las actividades agrícolas como industriales,
- el mejoramiento de las calificaciones y competencias laborales,
- las estrategias de incorporación y de difusión de las innovaciones,
- la construcción de territorios gracias a la organización y los servicios,
- los modos de cooperación entre público y privado,
- la coordinación de las instituciones locales, regionales y nacionales,

- la creación de nuevas formas de instituciones, transversales y multisectoriales,
- los distritos industriales, los polos de desarrollo, los ecositios; y
- los entornos innovadores.

El territorio no es solamente un conjunto de localizaciones y de actividades, es un actor económico de pleno derecho (Courlet, 2001; Mazurek, 2006; Storper, 1997; Veltz, 2002). Este actor interviene en 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.

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 y los medios innovadores, han contribuido fuertemente a reinicializar 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 colectiva, estimulación de la innovación y de la organización alrededor de proyectos territoriales (Bailly *et al.*, 1987; d'Aquino, 2002; Di Méo & Buléon, 2005; GTZ, 1999; Guesnier & Joyal eds., 2004; Kutter & Neely eds., 1999).

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

En el caso de América Latina, existe un desajuste entre la creación de instituciones y políticas con una concepción macro, dentro de un modelo mundial neoliberal, y las iniciativas locales integradas en un Mundo sin fronteras. Ningún Estado puede escapar a este desajuste, que introduce una contradicción entre la necesidad de gobernanza local y el modelo democrático resultante de una gobernabilidad nacional e internacional: la llamada crisis de gobernabilidad.

Las formas tradicionales de organización⁵ son capaces, hoy en día, de desarrollar actividades integradas directamente en lo global, como lo haría una empresa privada, sin pasar por el Estado. La gobernabilidad escapa a estas nuevas dinámicas, balbucea en el contexto latinoamericano porque esta dinámica necesita una profunda reflexión sobre el nuevo papel del Estado, su función, su organización y sobre el principio de la representación democrática. El Estado tiene que impulsar o responder a estas nuevas formas de desarrollo local ¿Tiene que intervenir, facilitar, regular, legislar, orientar, sostener...?

El Estado tiene que reflexionar sobre esquemas institucionales y territoriales diferentes, que estimulen la multifuncionalidad territorial, el desarrollo de redes de relaciones, en particular con las ciudades intermedias.

Conclusión

El desarrollo, hoy en día, es local o no es. Lo local, por su parte, es territorial o no es. Según Camagni (2002), la noción de competitividad territorial, asiento del desarrollo local, tiene bases sólidas si se considera las diferentes dimensiones económicas del territorio:

- Sistema de externalidades tecnológicas localizadas basado en la proximidad y la reducción de los costos de transacción; los distritos industriales son un buen ejemplo de este sistema.
- Sistema de relaciones económicas y sociales que contribuyen a la creación de un capital relacional o capital social de un espacio geográfico.
- Sistema de gobernanza local que coordina colectividades territoriales, instituciones públicas y actores privados.

La literatura es abundante sobre la descripción de estos sistemas y su intervención en la creación de una dinámica de aptitudes locales que favorece el desarrollo local (Abdelmaki & Courlet, 1996; Guesnier & Joyal eds., 2004; Camagni & Maillat, 2006)

Estas aptitudes son portadoras 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).

⁵ En Bolivia, por ejemplo, los ayllu, las Tierras Comunitarias de Origen, las organizaciones de la sociedad civil (OTB, comité cívico, etc.) y las comunidades organizadas en sindicatos.

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 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.

En ese sentido, 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, ecosistemas, distritos industriales, desarrollo comunitario, etc.) en un contexto muy diferente de los países del sur. Es un campo de investigación interesante en América Latina.

La gobernanza está o debe estar relacionada fundamentalmente con la territorialización, vista como una construcción social y organizacional, arraigada en lo cotidiano, lo local y las redes de conocimiento.

La gobernanza no es otra cosa que la cohesión territorial en el pensamiento geográfico, asumiendo una coherencia entre las cinco funciones fundamentales que definen un territorio: apropiarse, vivir, explotar, intercambiar y administrar y así una coherencia de las estrategias de los diferentes grupos sociales. En el contexto actual, la gobernanza de los territorios, es decir, la creación o el mejoramiento de las formas de cohesión social entre actores de un territorio plantea 4 problemas:

- La transferencia de competencias desde el Estado hacia las colectividades locales y la sociedad civil. Estamos en el fin del modelo centro-periferia donde existía una dominación del centro hacia la periferia; ahora nos situamos en un proceso de «arquipelización» de los territorios donde la relación entre centro (el Estado) y la periferia tiene que ser de naturaleza cooperativa y no dominativa. Conciliar la gobernanza con la gobernabilidad es el gran reto.
- La coherencia de las políticas públicas frente a la diversidad y a la competencia territorial. Una sola herramienta no parece adecuada y eficiente: la planificación territorial estratégica tiene que integrarse el campo de las ciencias sociales y de la geografía económica.

- El mejoramiento de los sistemas de información entre los niveles: retroacción participativa y monitoreo para facilitar la interacción multinivel.
- La construcción de proyectos territoriales basados en el apoyo (y no la intervención) de las instituciones.

La gobernabilidad sería la capacidad de regulación del Estado, a través de sus instituciones, para favorecer una «buena» gobernanza, es decir la dinámica local y facilitar la creación de aptitudes locales.

Actualmente existe una diferencia de velocidad entre los dos: la gobernanza responde a dinámicas rápidas, particularmente en las formas locales de organización; mientras la gobernabilidad se mantiene en formas tradicionales para no decir arcaicas de institucionalidad del Estado político. Eso significa la necesidad de una profunda reflexión sobre el nuevo papel del Estado y una reforma profunda de sus modos de intervención.

Referencias citadas

- ABDELMAKI, L. & COURLET, C., 1996 – *Les nouvelles logiques du développement*, 416 pp.; París: L'Harmattan.
- ARREGHINI, L. & MAZUREK, H., 2004 – Territoire, risque et mondialisation: quelques réflexions à partir du cas Andin. *In: Espaces Tropicaux et Risques. Du local au global* (G. David, ed.): 240-260; Orléans: Presses Universitaires d'Orléans, IRD. X^{èmes} Journées de Géographie Tropicale. Orléans, 24-26 septembre 2003.
- BAILLY, A. S., GUESNIER, B., PAELINCK, J. H. P. & SALLEZ, A., 1987 – *Comprendre et maîtriser l'espace ou la science régionale et l'aménagement du territoire*, 176 pp.; Montpellier: GIP RECLUS.
- BOISIER, S., 2001 – Desarrollo local ¿De qué estamos hablando? *In: Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (A. Vázquez Barquero & O. Madoery, eds.): 48-74; Rosario: Homo Sapiens Editores.

- BRUNET, R., 1997 – *Champs & contrechamps. Raisons de géographe*, 320 pp. ; Paris: Belin.
- CAMAGNI, R., 2002 – Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif: une contre-réflexion critique. *RERU*, IV: 553-578.
- CAMAGNI, R., & MAILLAT, D., 2006 – *Milieux innovateurs. Théories et politiques*, 502 pp.; Paris: Economica, Anthropos.
- COURLET, C., 2001 – *Territoires et Régions. Les grands oubliés du développement économique*, 134 pp.; Paris: L'Harmattan.
- D'AQUINO, P., 2002 – Le pouvoir plutôt que la participation: les principes d'une nouvelle approche de la planification territoriale décentralisée. *Géographie, Économie, Société*, 4: 57-68.
- DION, Y. & LACOUR, C., 2000 – La revanche du sectoriel et le renouveau de l'espace. *Canadian Journal of Regional Science*, XXIII: 343-364.
- FRIEDMAN, J. & WEAVER, C., 1979 – *Territory and function: the evolution of regional planning*, 234 pp.; London: Edward Arnold.
- FAURE, Y. A., 2005 – Des politiques publiques décentralisées, entraves au développement local. Expériences brésiliennes. *Revue Tiers Monde*, 181: 95-118.
- GTZ, 1999 – *Land use planning. Methods, strategies and tools*, 198 pp.; Eschborn: GTZ.
- GUESNIER, B. & JOYAL, A. (eds.), 2004 – *Le développement territorial. Regards croisés sur la diversification et les stratégies*, 332 pp.; Poitiers: ADICUEER, IERF, Faculté des Sciences Economiques, Université de Poitiers.
- HERRERA, J., RAZAFINDRAKOTO, M. & ROUBAUD, F., 2005 – *Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté : enseignements tirés des enquêtes auprès des ménages en Afrique sub-saharienne et en Amérique latine*, 55 pp.; Paris: DIAL. Document de travail DT/2005-12.
- INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOVERNABILIDAD DE CATALUNYA (IIG), 2004 – *Perfiles nacionales de gobernabilidad*; Barcelona: IIG.
- KUTTER, A. & NEELY, C. L. (eds.), 1999 – *The future of our land. Facing the challenge*, 72 pp.; Rome: FAO, UNEP.
- LACOUR, C., 1996 – La tectonique des territoires: d'une métaphore à une théorisation. In: *Dynamiques territoriales et mutations économiques* (B. Pecqueur, ed.): 25-48; Paris: L'Harmattan.

- LE BERRE, M., 1992 – Territoires. In: *Encyclopédie de Géographie* (A. Bailly, R. Ferras & D. Pumain, eds.): 601-622; París: Economica.
- MAYORGA, F. & CÓRDOBA, E., 2005 – *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*, 99 pp.; Cochabamba: NCCR, CESU.
- MAZUREK, H., 2006 – *Espacio y Territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social*, 206 pp.; La Paz: PIEB, IRD.
- MAZUREK, H. & ARREGHINI, L., 2006 – Structuration des territoires et logiques divergentes de l'économie bolivienne. *Espaces et Sociétés*, **124-125**: 73-91.
- MAZUREK, H., 2007 – Lo territorial en los planes de desarrollo. *Umbrales*, **16**: 85-106.
- ORIO PRATS, J., 2003 – El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, **14-15**: 239-269.
- OSTROM, E., GARDENER, R. & WALKER, J., 1994 – *Rules, Games and Common-Pool resources*; Ann Arbor: University of Michigan Press.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2006 – *Lineamientos estratégicos del plan nacional de desarrollo 2006-2010 para «el Vivir Bien»*, 242 pp.; Bolivia: Ministerio de Planificación para el Desarrollo.
- REVESZ, B. (ed.), 1998 – *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, 252 pp.; Lima: CIPCA, IEP.
- STORPER, M., 1997 – *The regional world. Territorial development in a global economy*, 338 pp.; New York: The Guilford Press.
- VELTZ, P., 2002 – *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, 158 pp.; París: Édition de l'Aube, poche essai.