HAL open science

Introducción. Gobernabilidad y Gobernanza: el aporte para los territorios y América latina

Hubert Mazurek

To cite this version:

Hubert Mazurek. Introducción. Gobernabilidad y Gobernanza: el aporte para los territorios y América latina. Hubert Mazurek. Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina, IFEA - Instituto de Estudios Andinos, pp.13-29, 2009, 978-9972-623-65-3. hal-02547405

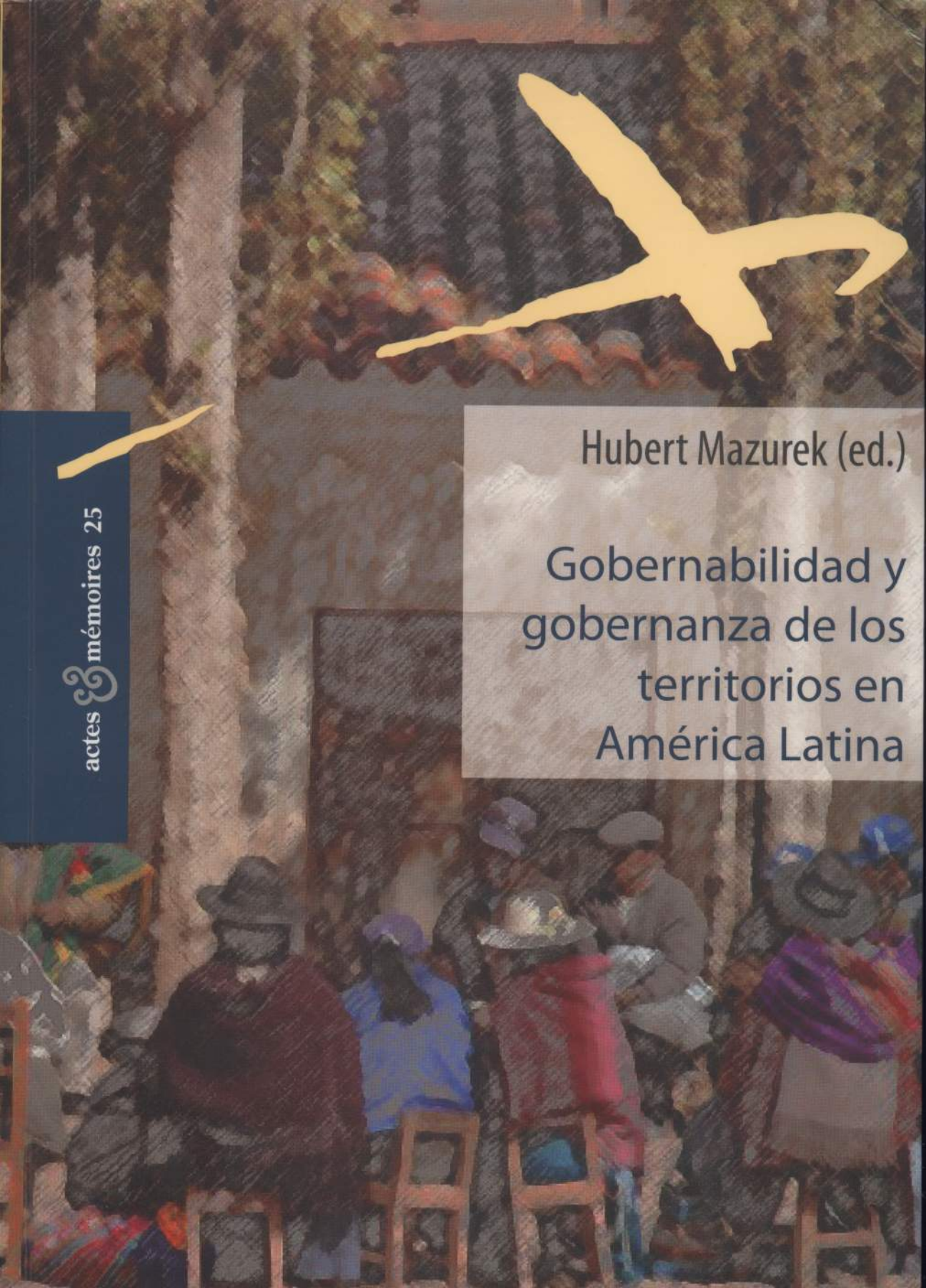
HAL Id: hal-02547405

https://hal.science/hal-02547405v1

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

Fotografía de carátula: Hubert Mazurek. Asamblea campesina en Chullchucani (Potosí, Bolivia)
Diseño de la carátula y cuidado de la edición: Manuel Bonilla

Índice

PRESENTACIÓN 11

HUBERT MAZUREK 13
Introducción. Gobernabilidad y gobernanza: el aporte para los territorios y América Latina

PARTE I. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO 31

BRUNO REVESZ 33
Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local

HUBERT MAZUREK 57
Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión

MARC HUFTY 77
Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza

PABLO BRUGNONI 101
Un marco para la pluralidad conceptual. Gobernabilidad democrática y capacidades de acción colectiva

DAVID RECONDO 121
Governance and local participatory democracy: the new paradigms of public action in Latin America?

MIGUEL GONZÁLEZ MARTÍN 145
Gobernanza, desarrollo y ayuda internacional. Una revisión de los debates actuales

25 actes&mémoires

PARTE II. SITUACIÓN DE LOS PAÍSES 175

GLORIA ARDAYA 177
La reconformación del pacto territorial en Bolivia

LOUIS ARREGHINI 199
Condiciones de la gobernanza y del mejoramiento de la gobernabilidad en Bolivia

ALBERTO C. AVERHOFF CASAMAYOR 217
El papel del sistema de órganos del poder popular en la gobernabilidad y la gobernanza en Cuba

GUSTAVO ABDO & FIDEL FALCONÍ 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

GRISELLE 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 617
La formulación de planes regionales de desarrollo rural basados en metodologías de planificación territorial participativa

SOBRE LOS AUTORES 633

Introducción. Gobernabilidad y gobernanza: el aporte para los territorios y América Latina

Hubert Mazurek

Gobernanza y gobernabilidad son dos conceptos muy utilizados, hoy en día, para describir una amplia gama de situaciones, relacionadas a la gestión política y administrativa de la sociedad y a las modalidades de ejercicio del poder. La gobernabilidad se relaciona a las modalidades de poder y a la capacidad de las sociedades de perfeccionar sus instituciones democráticas y políticas (consolidación de la democracia, organización del Estado, lucha contra la corrupción, participación ciudadana, condiciones para la estabilidad política, sistema electoral, etc.); el término gobernanza estaría dedicado al mejoramiento de la eficiencia de estas instituciones, aprovechando, en particular, de la aparición de nuevas formas de poder local (descentralización, control social, eficiencia de la implementación de políticas, etc.).

Otro aspecto importante en este debate es el análisis de la utilidad de estos conceptos en la problemática del desarrollo de los países y de las regiones. Una gran cantidad de publicaciones subraya la importancia de la gobernabilidad y de la gobernanza en la estimulación del desarrollo local y nacional, sobre todo en los países en desarrollo. Los grandes organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) consideran, por ejemplo, el empoderamiento como forma de apoyo al desarrollo local, a menudo con enlace a la problemática de género, de generación y de etnicidad.

En América Latina, la inestabilidad política es crónica desde varios decenios, las crisis políticas siguen tanto en Ecuador como en Perú, en Bolivia, en Argentina, en Venezuela; lo que muestra problemas en la naturaleza de los partidos políticos, en las instituciones, en la confianza que puede tener el ciudadano en el Estado, las instituciones y los partidos, y en las políticas económicas y sociales.

Por otro lado, el refuerzo de la descentralización en casi todos los países de América Latina lleva al debilitamiento de las funciones del Estado y a la exacerbación de las demandas locales de poder. En los países andinos, el peso demográfico y político de los pueblos indígenas impulsa aún más estas demandas, pidiendo la restauración de las antiguas formas de organización y generando formas específicas de respuesta por parte del Estado (reservas, Territorio Comunitario de Origen, áreas protegidas, comunidades autónomas, etc.).

El aspecto territorial es central en la problemática de la gobernabilidad, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Siempre hay que recordar que el territorio es, ante todo, una construcción social por parte de los actores de la sociedad. El poder es territorial y consta de nuevas formas de organización (comité de vigilancia, junta vecinal, Organización Territorial de Base) tanto tradicionales (Ayllus, comunidades) como políticas (circunscripción electoral, sindicato, municipio). La superposición de las competencias políticas y administrativas de estas formas de organización, así como los niveles del territorio (departamento, provincia, municipio, área protegida, TCO, mancomunidad, etc.) dificulta su manejo. En esos países donde la explotación de los recursos naturales es la base de la economía, se puede entender que esta superposición provoque numerosos conflictos territoriales, a menudo muy violentos. También, en zona urbana, la ausencia de una real política de planificación, en un contexto de fuerte migración, plantea serios problemas de gobernanza.

Este libro es el resultado de un congreso internacional que tuvo lugar en Cochabamba (Bolivia), del 19 al 21 de septiembre de 2006. Estuvo dedicado a los países de América Latina y propone elaborar una reflexión teórica sobre gobernabilidad y gobernanza en un contexto social de inestabilidad política, de descentralización y de participación popular en los diferentes países que conforman esta área geográfica. Esta reflexión se centró en la cuestión del manejo territorial, de la importancia de la gobernanza en los procesos de desarrollo local y de dinámicas demográficas.

Sentido de territorios en la ciudad y nuevos modelos territoriales en lo rural serán los ejes centrales del análisis de la gobernabilidad y gobernanza.

Tenemos que agradecer, particularmente, al comité científico que apoyó en la difusión de la convocatoria de este congreso y en la selección de las ponencias que fueron presentadas. Dicho comité científico estuvo conformado por las siguientes personalidades: Etienne Durt (Universidad Agraria de Lima, Perú), Yves André Faure (IRD-R023, Brasil), Manuel de la Fuente (NCCR, Bolivia), Nelson Gómez (Universidad Católica de Quito, Ecuador), Henri Godard (IFEA, Perú), Fernando Mayorga (CESU-UMSS, Cochabamba, Bolivia), Hubert Mazurek (IRD-UMR151, La Paz, Bolivia), Joan Oriol Prats (IIG, Barcelona, España), David Recondo (CERI, IRD-UMR102, París), Elkin Velásquez (Universidad Externado de Bogotá, Colombia).

Agradecemos de igual manera al IFEA (Instituto Francés de Estudios Andinos), al IRD (Instituto de Investigación para el Desarrollo) y a la Cooperación Regional Francesa por su apoyo incondicional en la realización de este evento, así como al CESU y NCCR North-South por permitir una organización ejemplar y un apoyo a la publicación.

El marco conceptual, tema del capítulo 1, plantea un primer debate interesante sobre la falta de coherencia conceptual en el uso de los términos de gobernabilidad y gobernanza (Marc Hufty), y de su transformación en un elemento normativo: lo que «debería ser» y no lo que «es». Pablo Brugnoni habla de su carácter polisémico y de su conversión en una etiqueta ideológica que le hace perder todo sentido conceptual para el análisis científico; lo que confirma Miguel González en su análisis sobre la emergencia de estos términos en el debate sobre el desarrollo. Hubert Mazurek propone que se utilicen como paradigmas, es decir, una concepción de la comunidad científica a un momento dado, sin que haya realmente un marco conceptual estable.

La interpretación de lo que es la gobernabilidad y la gobernanza, por parte de los autores de este capítulo, muestra todavía diferencias significativas, en particular sobre el nivel de interacción institucional relativo a cada término, a la inclusión o no de la participación ciudadana, al uso del término de «buena» gobernanza, y a los actores que influencian la gobernabilidad y la gobernanza.

Sin embargo, en todos los artículos, existen dos temas centrales: la descentralización y la democracia participativa, fundamentales en la definición o la eficiencia del gobernar. Gobernabilidad y gobernanza son relativas a dos dimensiones diferentes de la realidad: la jerarquía de mando con la gobernabilidad, y la dimensión de integración y de interdependencia con la gobernanza (Bruno Revesz). En este sentido, la descentralización interviene

como elemento de legitimidad, eficiencia y estabilidad de la «capacidad de gobernar». La participación, que supone la transparencia, la inclusión de protagonistas no estatales y la articulación entre los grupos sociales, es un elemento indispensable para mejorar la «manera de gobernar».

El análisis de David Recondo sobre la descentralización en regiones indígenas de México y Colombia, muestra cómo la integración de las tradiciones locales de decisión en la gestión pública puede llegar a nuevas formas de toma de decisión, que favorecen la negociación entre los diferentes niveles de la pirámide política administrativa. Encontramos algunos de estos elementos en Perú (Bruno Revesz), donde la elaboración de presupuestos participativos, o de formas de colaboración entre municipalidades, se acompaña de un proceso de aprendizaje que mejora las formas de relacionamiento, creando espacios de concertación.

Sin embargo, existe un paralelo interesante entre la visión de la ciencia política y de la ciencia geográfica: la gobernanza es una clase de hechos sociales, un objeto de estudio (Marc Hufty); la gobernabilidad y la gobernanza son, como los territorios, una construcción social. «Cada sociedad desarrolla sus modos de gobernanza, sus sistemas de toma de decisión o de resolución de conflictos entre sus miembros, sus normas e instituciones» (Hufty). Por otro lado, «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» (Mazurek). Parece que existe un cierto grado de consenso en la íntima relación entre la descentralización, los procesos participativos y el desarrollo local, alrededor de la construcción territorial, que Bruno Revesz plasma en el término «gobernabilidad democrática del territorio», para la creación de una dinámica de aptitudes (Hubert Mazurek a partir de la teoría de la geografía económica), o de capacidades de acción colectiva (Pablo Brugnoni a partir de la ciencia política), que favorece una dinámica de desarrollo local.

De la misma manera, Miguel González plantea un interesante recorrido sobre la relación entre la buena gobernabilidad, el crecimiento económico, la eficiencia de la ayuda y el desarrollo humano, a un nivel más global. La dirección del sentido de la flecha de influencia es ampliamente debatida en la comunidad internacional, pero las relaciones son ciertas, y en la mayoría de los casos, con algunos principios de acción, positivas.

Tanto en lo local como en lo nacional y lo global, el aporte de un marco conceptual y analítico de la gobernabilidad y de la gobernanza, debe partir de un diálogo entre las disciplinas científicas, y en particular de las ciencias políticas y

de las ciencias geográficas. Este diálogo, alrededor de la influencia recíproca entre gobernanza y construcción territorial, es prometedor porque nos puede dar un nuevo marco teórico y operacional para entender e impulsar un desarrollo local. Hufty y Brugnoni proponen un marco analítico que, sin duda, puede ser el punto de partida de principios de análisis más amplios de la gobernanza territorial.

El segundo capítulo nos proporciona una amplia visión de las experiencias o de las necesidades de la gobernabilidad en varios países de América Latina: Bolivia, Cuba, Ecuador, Colombia y Perú, donde el tema territorial es transversal. Este tema territorial tiene que ver, en casi todas las publicaciones, con el control del poder a nivel de las divisiones político administrativas y, principalmente, y con la formación de gobiernos regionales (nivel intermedio entre lo local y lo nacional).

En el caso de Bolivia, Gloria Ardaya nos plantea la necesidad de la reconstitución de un pacto territorial, que necesita de la reconformación de la institucionalidad para que el Estado retome su capacidad de regulación territorial. Bolivia sale de una larga historia de centralismo y de ausencia de institucionalidad que ha generado una desconfianza de las élites en lo que se refiere a la relación Estado-territorio. Sin embargo, la demanda por la reconstitución de nuevos pactos territoriales no es de hoy, sino que tiene su origen en los movimientos indígenas como en las instituciones mismas (prefecturas, en particular). La autora plantea la necesidad, para resolver esta contradicción, de una reconformación del espacio regional del Estado y de la sociedad civil. La territorialidad y el regionalismo son, en el caso boliviano, las expresiones de las relaciones de poder que dan una cierta coherencia al sistema político y económico. En este sentido, el pacto territorial es político y es el mejor interfaz para la construcción de la gobernabilidad.

Louis Arreghini aporta un complemento a la construcción de territorialidad que nos propone Gloria Ardaya. Lo organizativo es el corazón del éxito de toda sociedad humana, tanto a nivel económico como social o cultural. La construcción de una territorialidad no es otra cosa que favorecer la organización alrededor de un proyecto territorial consensuado, el cual, acompañado con políticas adecuadas del Estado, permite la creación de riquezas nuevas, económicas y relacionales; es decir, el desarrollo y la gobernanza. Louis Arreghini considera que el Estado tiene el papel central en la organización territorial, favoreciendo la conformación de territorios más atractivos en el sentido económico y dónde los actores tienen una mayor participación en las decisiones de su desarrollo, favoreciendo un mejor flujo de información y una mejor gobernanza. Sin embargo, y al contrario de Ardaya, Arreghini pone en duda la capacidad de gestión de los departamentos bolivianos, nivel intermedio entre el Estado y lo local, en el sentido que tiene

una heterogeneidad y una conformación territorial que resulta incoherente con la realidad social y cultural del país. Es el principal problema del mejoramiento de la gobernanza y gobernabilidad en el país: una descentralización que ha favorecido la gestión local (municipal) sin política del Estado, mientras la recomposición política se realiza en base a departamentos que no tienen una realidad social homogénea.

Finalmente, estos dos artículos muestran una interesante relación entre territorio y gobernabilidad: la necesidad de un pacto territorial, incontestablemente político, a nivel intermedio entre el Estado y lo local, que permite reforzar la territorialidad, las identidades y la organización, parámetros de la gobernabilidad indispensables para la creación de un contexto favorable al desarrollo.

En Ecuador (ponencia de Gustavo Albo y Fidel Falconi), la preocupación es similar. En el marco de una necesaria reforma del Estado, el nivel intermedio de las prefecturas es un elemento esencial de reconfiguración del espacio institucional sobre la base de los consejos provinciales. La justificación de esta transformación reside en la necesidad de tomar en cuenta las especificidades territoriales y la posibilidad de administrar los territorios de manera más eficiente. La larga historia de centralismo de Ecuador ha desarticulado el proceso mismo de descentralización, que no dio las competencias y recursos suficientes para crear una verdadera institucionalidad. Los autores nos explican los mecanismos del proceso de cambio desde una visión de competidores entre instituciones hacia una concepción de alianzas estratégicas para construir la institucionalidad. Según los autores, es el nivel intermedio de descentralización que permite una mejor visión sistémica e intersectorial de la gestión pública a nivel territorial. Para eso, definen cuatro ejes de acciones: i) la coordinación y articulación de la demanda a un nivel territorial integrado como la cuenca hidrográfica; ii) administrar los recursos públicos para lograr un desarrollo económico territorial; iii) la articulación del poder entre actores del territorio; iv) la construcción de una visión territorial compartida. La construcción de un pacto social territorial, de espacios de concertación y de diálogo son condiciones indispensables para la generación de gobernabilidad. El objetivo final reside en el fomento de la competitividad territorial y de un desarrollo humano sostenible.

La gran diversidad que existe en Colombia plantea a José Espinosa el problema de la adecuación entre esta diversidad y la uniformidad de organización y gestión de las entidades territoriales. Un modelo posible de mejoramiento de la gobernabilidad para Colombia podría ser el incremento y una mejor adecuación de la organización territorial a las diversas demandas locales. De la misma manera, plantea la idea de las competencias diferenciadas para permitir

esta mejor eficiencia local. Eso significa una transformación del proceso de descentralización, con promoción de la participación comunitaria, y el uso de la prospectiva territorial como instrumento de orientación del desarrollo territorial y del aprendizaje. La prospectiva permite la realización de escenario con visión a futuro, para preparar, por medio de la participación y del diálogo, una visión territorial compartida alrededor de un pacto social. Colombia, a nivel nacional como departamental, promueve la construcción de tales pactos como nueva manera de atender los problemas.

El caso cubano, presentado por Alberto Averhoff, es interesante porque se sitúa en un contexto político de claro rechazo a las formas tradicionales de democracia y alejado de las lógicas del capitalismo. En este panorama, realiza un análisis de la terminología de gobernabilidad y gobernanza. Eficiencia, legitimación y participación resultan ser los tres pilares de la gobernabilidad para asegurar su orientación a la agenda social y no solamente a lo normativo o lo institucional. En este sentido, la concepción de la gobernabilidad en Cuba está fuertemente asociada a los procesos participativos en la gestión estatal. En particular, la Revolución ha generado varias formas de participación popular que el autor clasifica según su nivel de intervención: una gobernabilidad específica de la clase dominante en relación al resto de la sociedad; una gobernabilidad específica en cada subsistema de poder; y una gobernabilidad de la acción colectiva que se plasma en la familia, la escuela, etc. Dentro de esta lógica, se necesitaba un acercamiento entre el nivel nacional y la base, eliminando un nivel intermedio (la región) y focalizando en la relación entre el territorio local y el Estado. El centralismo democrático, inscrito en la constitución de la República, define una serie de dispositivos de concertación y control con obligaciones, derechos y poder de los delegados, en el marco de un dispositivo administrativo muy controlado. El Consejo Popular constituye el órgano de dirección superior instalado en un marco legal que le permite regir el proceso de participación en los planes de desarrollo territorial. Los mismos criterios aparecen asociados a la práctica de la gobernabilidad: proyecto social, relación entre las acciones del gobierno y las demandas locales, el proceso de participación mejora asociado con el perfeccionamiento de las instituciones, la importancia de la gestión a nivel territorial.

De la falta de participación nos habla Etienne Durt, cuando nos presenta cinco casos (Perú, Ecuador, Bolivia y Argentina) que nos muestran la incoherencia que puede existir entre la voluntad de planificación de las autoridades públicas, la demanda o la percepción local y la falta de análisis de los resultados, que siempre conducen a repetir los mismos errores. Los problemas ambientales (Chimbote y

Potosí) son el resultado de una visión productivista a corto plazo donde existe poco espacio para el aprendizaje histórico colectivo, a pesar de una presencia masiva de la cooperación internacional. Los proyectos de planificación (Arequipa y Potosí) realizados bajo una visión centralista parten de un diseño de desarrollo integral con visión territorial para acabar en megaproyectos que benefician principalmente a las multinacionales, y poco a la población local. Los espacios de intercambio (Loja y Humahuaca), especialmente transfronterizos, son el origen de iniciativas locales que poco tienen que ver con la gestión de las entidades públicas locales. En todos los casos, la planificación «desde arriba» no logró los resultados esperados, y los hallazgos actuales muestran direcciones muy diferentes en objetivos de desarrollo. Estos ejemplos nos plantean el problema de la gobernabilidad en el caso de proyectos de colonización o de integración fronteriza. La descentralización, creando espacios de concertación, es un mecanismo que, en todos los casos, favorece una mejor gestión de las iniciativas locales.

El capítulo 3 contiene varios artículos que explican la relación entre gobernabilidad, creación de identidad y manejo de los recursos naturales. Los dos trabajos sobre el proceso de «etnicización» en relación a la descentralización participativa y la autonomía se sitúan en Bolivia. La relación entre gobernabilidad e identidad proviene principalmente de la integración, en el discurso de los dirigentes sociales y políticos de referentes identidarios. Esta «etnicización» del espacio político ha generado políticas específicas que los dos autores analizan en contextos diferentes. Laurent Lacroix nos habla del «despierto indio» que ocurre en América latina y de su consecuencia en la implicación de nuevos actores originarios en las reformas políticas. Esta dimensión de la etnicización de la vida política boliviana es un proceso histórico que tiene sus raíces en la emergencia de movimientos y líderes a nivel local como nacional. La participación popular, vasta reforma de descentralización de los años 90, abrió nuevos espacios políticos de decisión en las entidades territoriales generando un nuevo discurso identidario más radical a nivel nacional (origen de conflictos sociales de gran importancia).

Pablo Regalsky considera que el enfoque tradicional de gobernabilidad, que permite entender o resolver estos conflictos, es insuficiente para entender esta dinámica étnica boliviana. Su presentación histórica resalta la incapacidad de los gobiernos en asegurar su dominio territorial en las tierras de Occidente. Este hecho se acompaña de un desplazamiento del centro de poder y económico hacia las tierras bajas, que tiene que ver también con la recomposición espacial a nivel del continente, en particular la emergencia de Brasil como nación potencia en América del Sur. De allí viene la doble propuesta, por un lado de la autonomía

regional de estos nuevos centros de poder, y por otro lado de la autonomía local de los pueblos originarios, frustrados de la participación popular. Estas propuestas son contradictorias en un proceso de reorganización territorial nacional, en la medida en que la primera se inscribe en una visión monocultural del Estado, mientras la segunda supone uno pluricultural y plurinacional. La autonomía regional llegaría a un dominio de los sectores más importantes de la economía sobre la mano de obra de Occidente, y una presión político-administrativa del Occidente sobre la élite del Oriente. El autor nos muestra perfectamente cómo los intereses territoriales condicionan los factores de la gobernabilidad, los cuales, en el caso boliviano, pueden llegar a proyectos diametralmente opuestos y sujetos a múltiples conflictos.

El libro nos propone cuatro visiones de la interrelación entre la gobernabilidad y la gestión de los recursos naturales, con procesos similares pero con resultados contradictorios.

La descentralización, en el caso de Managua en Nicaragua (Sébastien Hardy), no ha favorecido una mejor visión ni coordinación de los problemas de riesgo natural en la ciudad, a pesar de un discurso que ha planteado estos retos importantes. Las razones principales vienen de una atomización de los recursos en pequeñas entidades territoriales, y una pérdida de visión global por la distribución de las competencias en ordenamiento territorial a nivel de las entidades fraccionadas. La descentralización, en este caso, se acompañó de una acentuación de las diferencias entre barrios ricos y pobres. El autor muestra la contradicción que puede existir entre una población favorable al nuevo dispositivo que permite mejorar el control político local y la distribución de servicios de manera clientelista, y el incremento de la vulnerabilidad social como ambiental de los barrios marginados; contradicción de la «ideología de la pequeña dimensión que se supone concreta algunas de las exigencias de la buena gobernanza». «Pero en ausencia, voluntaria o no, de concertación con los habitantes, su gestión [de los responsables políticos] de los riesgos se ha transformado a menudo en factor de desintegración urbana» (Hardy).

Esta cuestión de la concertación es también la preocupación de Jamil Alca Castillo en el caso del manejo de una reserva en Perú, y sirve de argumento, al contrario, para pedir más descentralización. Una de las estrategias de conservación, a nivel de América Latina, es la cogestión de las áreas protegidas por parte de las autoridades y de la población local. Sin embargo, el autor realiza un diagnóstico pesimista de esta cogestión y se pregunta si la sostenibilidad puede ser compatible con la participación de actores con estrategias divergentes. La visión extractivista

y «la imperiosa necesidad del ingreso económico inmediato», incluso para la población local e indígena, masca otra visión de «la naturaleza percibida como espacio de vida», respetuosa de la biodiversidad biológica y cultural. Así como en el caso de los riesgos naturales, la desestructuración social de las comunidades y la transformación de sus valores culturales pueden ser fruto de una descentralización, o gestión local, que no siempre corresponde a los criterios de una buena gobernabilidad o gobernanza. La interrogación es importante en la medida en que necesita replantearnos los criterios de la participación ciudadana.

Thomas Siron, en un caso aún más diferente (la colonización del Choré en Bolivia), plantea las mismos interrogantes, proponiendo una diferencia en «la gobernanza de los recursos» (muy teórica) y «la gobernanza real» (producto de las prácticas de los actores). En teoría, el Estado, como propietario de la reserva, propone normas y sistemas de regulación para llegar a un manejo razonable de los recursos naturales, según los criterios de la buena gobernabilidad. En la práctica, los actores locales, según los mismos criterios, tienen una lógica de no conservación y de colonización que permiten «otro tipo de desarrollo sostenible». ¿Cuál visión define mejor la buena gobernabilidad? El autor precisa que no se trata de un conflicto de interés sino de un proceso (la colonización) social «estructurante», resultado de otro proceso de exclusión social de los jóvenes y sin tierra, a nivel nacional. Este proceso se acompaña de «la ampliación de un orden normativo campesino portador de relaciones institucionales específicas con el Estado», que podría ser la premisa de una capacidad de acción colectiva orientada a una mejor gestión de los recursos, hasta llegar a una praxis colectiva de equidad y sostenibilidad. En este caso, la participación o la concertación son elementos centrales para construir esta praxis, sin que tengamos todavía los criterios que respondan a visiones diferentes para construir la gobernanza ideal.

Finalmente, el mismo tema de la participación es la preocupación de Griselle Vega Isuhuaylas en el caso de la gestión de una cuenca en México. Los mecanismos de participación, creados según normas de gobernabilidad del agua, «no son siempre idóneos considerando las diferentes visiones de la administración y de los diferentes actores». Primero, la participación se refiere a la representatividad de los actores en las instancias de concertación; rompecabeza de todo proceso de toma de decisión y de la teoría de la gobernanza. Luego, los actores locales tienen que adecuarse a las instituciones y no lo contrario, lo que genera participación unidireccional y a menudo, incompatibilidad de criterios. Finalmente, se plantea la necesidad de redefinir los mecanismos de institucionalización y de mejor administración para permitir una mejor eficiencia de la gestión del agua. Sin embargo, la autora nos

propone varias recomendaciones que se plantean más en forma de interrogantes que de propuestas, en la medida en que tenemos dificultades, todavía, en percibir los buenos criterios de participación, concertación y responsabilidad en el marco de lo que llamamos la «buena gobernanza».

El capítulo 4 está destinado a contribuir a una mejor comprensión de los criterios y mecanismos de buena gobernanza en un contexto de gestión urbana. Tenemos para este propósito cinco artículos provenientes de Guadalajara, Buenos Aires, Quito, Bogotá y Cochabamba. La pregunta que plantea Luisa García Bátiz para la gestión municipal metropolitana está relacionada con los artículos anteriores: la capacidad de las agencias gubernamentales en promover la incorporación de los ciudadanos en la gestión. La construcción de las capacidades supone una voluntad política para reforzar, por lo menos, tres aspectos que son las estrategias de consolidación de una capacidad técnica a nivel individual, el fortalecimiento institucional y la definición de un marco institucional que defina claramente las reglas de juego. La autora nos plantea un panorama muy negativo en relación a la implementación de estos tres componentes, a pesar de un discurso político sobre la necesidad de una buena gobernanza. ¿Sería la gobernabilidad una coartada política para legitimar las acciones de los gobiernos? Es un interrogante interesante en este análisis, en estos tiempos, donde todo es o deber ser participativo.

La diversidad de los actores involucrados, sus estrategias a menudo contradictorias y la constitución de nuevas relaciones de poder local inducida por la descentralización son elementos que vuelven complejo el proceso de participación y de gestión de los territorios. Como lo plantean Cecilia Cross y Ada Freytes Frey, «las diferentes instituciones y organizaciones generalmente tienen diversos intereses y valores acerca de la transferencia de poder y recursos que debe llevarse a cabo. Esta situación genera conflictos y problemas de articulación que pueden llevar al fracaso de la implementación». A la luz de un estudio, se profundizó sobre la creación de una «planta social» de tratamiento de residuos sólidos en la periferia de Buenos Aires, y utilizando el marco analítico propuesto por Marc Hufty en un artículo precedente, las autoras concluyen en la fragilidad de la construcción de la negociación, concertación y modos de cooperación entre actores múltiples, y en los límites de las descentralización democrática por la imbricación de los niveles de poder que escapan a la decisión local. Considerando esta experiencia de desarrollo local basado en el fortalecimiento de la identidad y de un proyecto local, las autoras nos mencionan los riesgos en cuanto a la posibilidad de instrumentalización por parte de los actores más poderosos y del límite de la participación en un contexto de inestabilidad de decisión y de coyuntura política.

El riesgo va más allá del posible fracaso de las iniciativas locales porque genera una fragilización de las organizaciones sociales, en particular de los sectores más pobres de la población. La experiencia muestra que la descentralización, en vez de favorecer la creación de poderes locales autónomos, genera complejidad en las relaciones sociales y dificulta a menudo la participación y la negociación entre los actores.

William Guillermo Jiménez llega a la misma conclusión, en un contexto muy diferente: la política social de empleo en Bogotá. La personalidad de las élites y autoridades, el estilo de liderazgo, la naturaleza del sistema político, la existencia y las formas de concertación popular, entre otros, son factores que influencian siempre las estructuras de la gobernanza y la aplicación de políticas sociales que cualquier proceso de participación o de negociación entre actores locales. Es una constatación un poco amarga pero demostrada con claridad y basado en un marco teórico interesante. Como lo señala el autor, la ciudad es un contexto ideal para medir los cambios de gobernabilidad y gobernanza, en la medida en que son símbolos de la modernidad y escenarios de los cambios profundos a nivel político, social o económico. La descentralización, aquí también, refuerza este componente de innovación urbana por la transferencia de funciones del Estado a lo local, lo que fue el proceso, a partir de 2004, de la adopción de un plan local de empleos. Sin embargo, el autor llega a las mismas conclusiones: la diversidad de los actores involucrados en el tema y sus relaciones jerárquicas no facilitan la implementación; la falta de capacidad en la toma de decisión; la limitación en el proceso de participación; el desequilibrio en el control de los recursos entre los actores gubernamentales y los gremiales por ejemplo; la difícil relación entre los niveles de poder y la cuestión del liderazgo desigual entre lo nacional y lo local. La generación de una política no significa por lo tanto una eficiencia en sus resultados si no está acompañada de las condiciones de su implementación, en particular de un proceso abierto de concertación.

Finalmente, llegamos a dos estudios de caso (Quito y Cochabamba) donde la gobernabilidad se construye no tanto sobre la base de la construcción de proyectos, sino del control social colectivo de la gestión de los proyectos, por el efecto que «el control social se define como la influencia crítica de la sociedad civil en la conducción del Estado». La participación ciudadana y el control de la gestión pública son factores de modificación de la conducta del Estado, proceso de retroacción positivo que define la gobernabilidad. La participación, el control social y la transparencia son así elementos básicos de intervención para mejorar la gobernabilidad. Ximena Ponce, en una experiencia de contraloría social en Quito,

nos muestra la transición progresiva del mejoramiento de la transparencia de la gestión al mejoramiento de la gestión misma, y el carácter promotor que toma el gobierno local de la democracia participativa de la sociedad. En este proceso, la comunicación es fundamental, su acceso transparente y normalizado, pero sobre todo la intercomunicación entre miembros de la sociedad y el reforzamiento de las estructuras organizativas alrededor de un proyecto relativamente finalizado. En el caso de Cochabamba, como lo explica Amonah Achi, este aspecto de participación de los miembros de una comunidad en asambleas, reuniones y talleres es un elemento de identificación que refuerza la necesidad y la legitimidad del control social. En este caso, la construcción de organización se dobla de la construcción de una «territorialidad» alrededor de un modelo político específico, la propiedad colectiva de la tierra, que significa un modelo de gobernanza propio y alternativo a la gestión pública.

El quinto capítulo retoma estos aspectos de la participación para mostrar —dentro del debate sobre la descentralización y la cuestión de la adquisición de nuevos poderes por parte de los gobiernos locales— que el verdadero reto viene de abajo y no de arriba, de la relación de construcción territorial más que de la relación entre niveles de gobiernos. La relación de comunicación «desde abajo» se limita en casi todos los países latinoamericanos a una participación «vecinal», es decir, como lo señala Antonio Espinoza, a un marco normativo muy restrictivo que implica una forma de representación muy ligada a la forma política partidaria de la misma gestión pública o a una cierta tecnificación de la participación en carreras municipales informales. La participación ciudadana supone dejar las relaciones jerárquicas entre el gestor y el gestionado para «incorporar una mirada más integral, ya no sumergida en temas sectoriales», y una fluidez entre el poder de las autoridades, de los empleados y de los sectores de la sociedad civil. Según Antonio Espinoza, no se trata de crear espacios de articulación «sino que la estructura de la municipalidad debe considerarse para los procesos participativos». Las herramientas de construcción de gobernanza y gobernabilidad son todavía poco formalizadas tanto a nivel conceptual (articulación, concertación, diálogo, participación, etc.) como a nivel operacional (espacio, norma, oficina, etc.). La construcción de estas herramientas se complica por la multiplicidad de los actores que entran en los espacios de concertación y por la heterogeneidad del territorio. Luis Alberto Marín Díaz nos propone una tipología de los espacios de concertación y de los niveles de intervención que resaltan los problemas fundamentales del funcionamiento de los espacios de concertación: un manejo territorial parcelizado y muy deficiente, sin visión global o regional; la falta de

sostenibilidad en el proceso de participación por falta de visión prolongada y comprometida y de articulación entre niveles; la complejidad del respaldo legal de la constitución de las mesas de concertación, particularmente en el nivel meso; el carácter coyuntural de las relaciones con los gobiernos locales o nacionales; el rol ambiguo de las ONG que conciertan en base a sus propios proyectos; la debilidad del sistema político que confunde concertación y proselitismo... La propuesta de Luis Alberto podría ser un punto de partida para evidenciar mecanismos concretos de mejoramiento de la participación, de la territorialidad y de la gobernabilidad.

Finalmente, el capítulo 6 plantea la cuestión de las herramientas de planificación territorial con la hipótesis de que permitan instaurar un dialogo constructivo alrededor de un proyecto territorial, en asociación con lo participativo, lo que derivaría en un instrumento para el mejoramiento de la gobernanza. Lo interesante de esta perspectiva es que la experiencia presentada asocia planificación territorial con desarrollo local, por medio de una mejor orientación de la inversión pública. Las ADR (Áreas de Desarrollo Rural) presentadas por Rogelio Pineda en Colombia, son un modelo de construcción territorial alrededor de una problemática integral rural y, al mismo tiempo, unidades de planificación donde se construye un espacio de participación. El autor nos hace un interesante análisis del papel de la planificación participativa y de un programa de desarrollo rural asociado; la articulación de las acciones privadas y públicas a nivel local, el proceso incluyente y participativo de los actores en la toma de decisión, la presencia de una fuerte institucionalidad, la definición de prioridades de acción conforme a la percepción de la población, y la preocupación de sostenibilidad, entre otros, son algunos temas que relacionan la planificación territorial con la construcción de gobernanza y el desarrollo local. La clave es la información; y en esto el conocimiento territorial es un elemento de importancia en la generación de diálogo entre sociedad civil y autoridades, entre agricultores y profesionales, entre organizaciones y políticos, etc. La experiencia descrita muestran sin duda que una planificación territorial con todos sus componentes (definición, implementación, evaluación, monitoreo), realmente participativa y con instrumentos adecuados al principio de subsidiariedad, es un instrumento de construcción de gobernabilidad, gobernanza y de desarrollo local.

¿Qué podemos concluir de este congreso tan diverso, tan rico y con tantas incertidumbres?

La lectura de este resumen y del debate después de cada mesa temática me permiten señalar varias conclusiones que, en realidad, son puntos de partida para una nueva reflexión y la construcción de nuevas líneas de investigaciones sobre este tema de la gobernabilidad de los territorios.

El primer nivel de reflexión se sitúa alrededor del marco teórico que define estos dos términos, gobernabilidad y gobernanza. Marco todavía confuso, polisémico, y que parece alejado de las experiencias locales. Los términos provienen principalmente del mundo empresarial y de una concepción macroeconómica de la gestión pública y por eso mismo, consideran una visión de gestión (lo que debería ser) y no de análisis (lo que es). En este sentido es importante resaltar si estos términos son de interés para la investigación científica o resultan ser solamente lineamientos de políticas. A pesar de ello, la visión teórica casi siempre se asocia con lo institucional y lo político dentro de un viejo debate de la dicotomía entre Estado y sociedad civil, poniendo los centros de interés en la descentralización y la democracia. Casi nunca se toma en cuenta la visión de los actores y, algunos autores, califican este debate de «gobernabilidad de la élite política». La dicotomía se plasma entre institución y actor, entre teórico y práctico, entre por arriba o por abajo, entre capacidad y manera (de gobernar), etc. Finalmente, poniendo en el debate su propia contradicción en la medida en que mejorar la gobernabilidad sería asegurar la conexión entre los elementos de esta dicotomía. ¿La capacidad de gobernar, la manera de gobernar, las instituciones, los actores no son parte del mismo sistema de gobernabilidad? Se puede preguntar entonces ¿por qué se necesitan dos términos para una problemática que, finalmente, resulta ser una construcción social y debiera ser estudiada como un objeto social y no político-teórico? Esta crítica fue permanente en todo el debate, principalmente en relación a la cuestión territorial. ¿La gobernabilidad es un problema de entidad territorial y de transferencia de competencia entre niveles, o es la construcción de una capacidad de acción colectiva que facilite la gestión y el desarrollo? Esta pregunta queda abierta en este debate teórico, como la relación entre democracia institucional y participación ciudadana. Parece que este debate teórico necesita replantearse considerando la gobernabilidad como un proceso social de construcción de una sociedad, tal vez alrededor de la construcción de territorialidad, problemática que tampoco fue muy abordada. La construcción de territorialidad es construcción de gobernabilidad orientada a los problemas sociales y no solamente a lo normativo o institucional. Hemos visto que las diferentes disciplinas retoman las mismas

palabras clave en relación a esta construcción y la mejor conclusión de esta primera reflexión sería que el diálogo entre disciplinas tiene que reforzarse para edificar un marco teórico más amplio.

Dos temas sobresalieron a lo largo de las discusiones: la cuestión del espacio institucional y la de la participación.

El espacio institucional se asocia a la descentralización y al problema de las competencias, en particular para el control territorial a varios niveles. Esta visión política limita la gobernabilidad al mejoramiento de sus mecanismos de funcionamiento y a la relación entre los niveles que muchos proponen arreglar por medio de un pacto territorial. En este caso, la cuestión de la necesidad de niveles de gobierno intermediar es una preocupación para el mejoramiento de la eficiencia pública. Sin embargo, la primera crítica a esta percepción proviene de la gran diversidad de la naturaleza de los territorios que dificultan una visión territorial compartida a nivel regional o nacional. La construcción de gobernabilidad a partir de lo institucional necesita la creación de un pacto territorial y social, pero en función de la demanda local y proponiendo componentes específicos que respondan a la diversidad de situaciones. Algunas contribuciones han mostrado claramente que la descentralización supone una mejora en la gobernabilidad, aunque no siempre obtiene buenos resultados por tres problemas esenciales: la fragmentación territorial y sectorial que esconde una visión global, la apertura de la diversidad de intereses que pone en duda la sostenibilidad y la creación de una nueva élite intermediaria que no permite una real concertación. La descentralización no parece entonces ser un buen criterio para la gobernabilidad. ¿Cómo construir una mejor institucionalidad?

Esta pregunta nos lleva al segundo tema, el de la participación. Si existe un término también polisémico es el de participación. Engloba tanto el proceso de democratización y su pendiente, la representatividad, que los mecanismos de concertación, institucional en este caso, o de incorporación de la ciudadanía en la decisión y el control social. Todos los autores están de acuerdo para poner la participación como punto clave de la gobernabilidad, pero con sentidos diferentes según el enfoque que se utiliza. El reto principal de la gobernabilidad está en estos mecanismos «por abajo» de incorporación de la demanda social en los procesos de decisión. Es la definición misma de la gobernabilidad (vertical) y de la gobernanza (horizontal): la capacidad de las instituciones a responder a la demanda y la influencia que puede tener la demanda en modificar las instituciones para una mejor eficiencia. La participación es una problemática en sí misma de la investigación. Los espacios de concertación en entidades reconocidas por las

instituciones (mesas, juntas vecinales, comité de vigilancia, etc.) son espacios de participación pero limitados por la necesidad de la representatividad y que generan sus propias contradicciones, en particular el establecimiento de una relación de poder entre élite institucional y élite «informal», marcada por la relación partidaria, que a veces deja de lado la verdadera demanda social. La participación directa de la sociedad civil es todavía un sueño a pesar de todas las experiencias positivas descritas en este libro, principalmente por el problema de la diversidad de los actores con estrategias a menudo divergentes. Sin embargo, especialmente en el caso de la planificación participativa y del control social, la participación es un instrumento de construcción de territorialidad, de aprendizaje y, en general, de construcción de acción colectiva. Esta generación de una dinámica de aptitud es, sin duda, el factor que más puede influenciar y retro-actuar positivamente sobre la conducta de la gestión pública. Se trataría de no solamente «participar» sino de «formar parte» del proceso por medio de la construcción de una institucionalidad, que incorpore la sociedad en su funcionamiento mismo. No tenemos todavía los instrumentos necesarios para esta construcción y es un campo de investigación sumamente prometedor.

Al final, quedan muchas respuestas pendientes a las preguntas de este congreso. Por ejemplo, la relación entre gobernabilidad y desarrollo no es lo suficientemente clara, sino a nivel local. El mejoramiento de la institucionalidad, hasta la descentralización, y la capacidad de gobernar no han mostrado realmente efectos significativos sobre el desarrollo a un nivel macro o meso. La relación democracia-desarrollo no es tampoco cierta en el contexto latinoamericano. ¿La gobernabilidad tiene un sentido a nivel macro o meso? ¿O la construcción de gobernabilidad tendría solamente interés a nivel local o regional? Sería necesario, en este caso, repensar la descentralización como un proceso ascendente y no descendente, donde la construcción de identidad territorial sería el factor de construcción de la institucionalidad. Es un reto difícil en la medida en que pocos gobiernos han logrado transformar sus políticas sectoriales en políticas territoriales y que los mecanismos de *bottom-top* todavía son regidos por el principio de la representación democrática o de negociación con los movimientos sociales. Estas cuestiones son un reto importante para la comunidad científica.