

Reseña

Rocío Rosales Ortega y Ludger Brenner,
(coordinadores), (2015),
*Geografía de la gobernanza. Dinámicas multiescalares
de los procesos económico-ambientales*,
Ciudad de México,
Universidad Autónoma Metropolitana-Siglo XXI,
376 pp.

La capacidad de coordinación entre los participantes de un espacio productivo es, al fin y al cabo, el elemento más importante en la explicación de los sistemas productivos exitosos y los no exitosos. Las condiciones materiales iniciales como la tecnología, la disponibilidad de infraestructura y algunos recursos inmateriales, como el acceso al capital, e inclusive a cierto tipo de conocimiento parecen secundarias frente a recursos muy escasos como la cooperación y la facultad de resolver los problemas derivados de la acción colectiva. La caja negra de la capacidad de coordinación en los sistemas productivos locales (SPL) se ha transparentado, en buena medida, gracias al desarrollo de la teoría política de la acción colectiva, al enfoque institucionalista en la economía y a las aportaciones importantes de la geografía económica. Lo que sostiene y le da sentido a la acción de los individuos en un espacio económico concreto son las instituciones formales e informales y su interacción permanente. Si bien la gobernanza se define con matices y énfasis diversos, esta perspectiva institucional es su objeto principal de análisis y la dimensión social que se propone transformar.

Es prioritario estudiar las dimensiones teórica, empírica y normativa de la gobernanza, para entender y transformar los procesos de desarrollo regional y local, y su vínculo con el ambiente. Este libro, coordinado por Rosales Ortega y Brenner, apuntala los estudios de

la gobernanza del desarrollo local, con el mérito adicional de que lo hace desde una perspectiva mexicana y latinoamericana retomando los problemas y los contextos institucionales de los países cuyas realidades sociales son particulares y, en muchos sentidos, diferentes a las características de las naciones desarrolladas. Se exponen casos de Chiapas, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Veracruz, Tlaxcala, Oaxaca y Morelos, y también de regiones del Perú, Nicaragua, Honduras, incluso una comparación con Uganda.

En la introducción, los coordinadores definen a la gobernanza como “un proceso de organización, participación, negociación y acuerdos entre instituciones y actores, en diversas escalas y diversos ámbitos del mundo económico social, que determinan las formas y modalidades que definen un territorio en particular” (p. 9), y añaden, desde una perspectiva geográfica, que la gobernanza “presta atención a la interacción entre los recursos locales y globales por medio de la integración de redes sociales, de producción y comercialización que conforman las relaciones de poder, los mercados y sus respectivos territorios” (p. 9). Estas dos líneas generales le dan unidad a la discusión en los capítulos, y permiten que el lector interprete de una forma ordenada cada investigación.

Una de las virtudes de esta obra es que cada capítulo modifica esta definición general para añadir énfasis, prestar atención a aspectos particulares o encajar en enfoques teóricos complementarios. En este sentido, la gobernanza es interpelada desde su vínculo con enfoques y objetos de estudio diversos; se incluyen los temas de la gobernanza ambiental, la ecología política, los discursos ambientales y, dentro de esta área de estudio aparece el análisis de instituciones específicas, los instrumentos de certificación, las áreas naturales protegidas y los paradigmas de usos sustentables del suelo. También está la teoría del cambio institucional, en la que se discute la controversia sobre qué tanto éste constituye un proceso deliberado o espontáneo/centralizado-descentralizado, marcado por ensayo y error. Se incluye también la implementación y la evaluación de la política pública, donde aparece el concepto “momento oportuno de intervención”, y se reafirma la importancia de sostener mecanismos de evaluación posterior, tantas veces olvidados cuando se instrumentan políticas o hay cambio de autoridades locales. Otro enfoque, muy rico en cuanto a su potencial

explicativo sobre los equilibrios en sistemas ineficientes, es “la competencia entre instituciones/arreglos institucionales”. También muy interesante es el de “la cuestión de la agencia local”, frente a los sistemas de gobernanza extralocales o internacionales, en el que se destaca a actores estratégicos que pueden impulsar cambios y ligan lo local con lo externo. Por supuesto, también está el análisis de elites locales y estructuras de poder, y su efecto en los sistemas de gobernanza. El estudio de la organización económica local aparece desde una gama de marcos conceptuales, que especifican la gobernanza económica, como los SPL, los *clusters* económicos, los emprendimientos sociales y los sistemas agroalimentarios localizados.

Destaca un elemento general más, relativo a la cuestión del vínculo entre las escalas geográficas y las instituciones formales e informales y los sistemas de gobernanza que las articulan. Muchos de los conceptos de geografía enfrentan el reto de precisar la escala geográfica en la que son válidos o relevantes; por ejemplo, se ha cuestionado el de *cluster* económico, por la falta de precisión en dicha escala. Esta ausencia de claridad inundó en un inicio la literatura del tema, con identificaciones de los *clusters* que iban desde un distrito intraurbano hasta grandes regiones formadas por conjuntos de ciudades y estados en un país. La gobernanza de sistemas productivo-ambientales locales también enfrenta la presión de definir su escala geográfica, pero la diferencia con otros conceptos de la geografía económica es que su definición es multiescalar. Enfatiza un funcionamiento interdependiente entre las escalas geográficas a la vez que se da un orden jerárquico, pero también diferenciado y particular para cada una. Los textos parten de fenómenos de gobernanza local en extensiones territoriales distintas, a veces definidas por un método de regionalización, en ocasiones en respuesta al fenómeno por analizar y otras más como resultado de la territorialidad de instituciones existentes, como en las áreas naturales protegidas. También hay sistemas de gobernanza e instituciones en competencia en cada escala geográfica y entre ellas.

En “La agencia local y la estructuración del sistema de gobernanza. El caso de la ONG nicaragüense Pueblos en Acción Comunitaria”, Georgina M. Gómez dice que en lo local “se cruzan dos sistemas de gobernanza intrínsecamente unidos pero diferentes: el sistema local de producción de un territorio específico y la cadena global de

valor con reglas mundiales” (p. 74), y enuncia una relación causal al indicar que hay actores estratégicos que “estructuran las instituciones de gobernanza del sistema local de producción al insertarse en la cadena global, y la agencia local se manifiesta en ese proceso de estructuración y reestructuración de instituciones” (p. 78). El texto ejemplifica empíricamente el juego entre estructura y agencia, y el papel de organismos intermediarios que coordinan estas dos escalas de gobernanza, coordinación que muchas veces se da por hecho, pero que de acuerdo con este trabajo requiere de la acción estratégica de actores locales concretos. En este caso de estudio es una organización no gubernamental (ONG) la que inicia los cambios:

El resto de los actores modifica su conducta con base en las reglas de gobernanza que fija este agente crítico. Por lo tanto, la agencia local se desarrolla y se ejerce hacia afuera (el nivel global) tanto como hacia adentro (el nivel local). En la medida en que un agente clave logra regular las acciones de los demás actores del sistema local de producción y hacer que sus conductas sean estables y predecibles, ese agente clave desarrolla y ejerce la agencia local frente a la red global de producción (p. 89).

Es muy interesante la idea de que la vinculación externa-local pasa, y se articula necesariamente en actores concretos con agencia ante ambas dimensiones de gobernanza, e invita a hacer investigación en situaciones diferentes, por ejemplo, es importante estudiar sistemas productivos que se engranan con otros externos por medio de varios intermediarios, y no sólo por uno dominante, como en el caso que se presenta.

En el planteamiento de “Éxito y fracaso en el cambio institucional local: un estudio comparativo de formas de acción colectiva rural en Perú y Uganda”, Helmsing parte de una crítica a los economistas institucionales, que se enfocan en el impacto de las instituciones sobre la economía pero no a la inversa, es decir, la pregunta es ¿qué impacto tiene el crecimiento económico en las instituciones? Dice que otro aspecto problemático en la literatura es que el cambio económico rara vez se produce por la vía de la reforma a un arreglo institucional o a una sola institución, más bien ocurre en un conjunto de ellas, que

son complementarias en varios mercados, y muchas veces en una mezcla de instituciones públicas y privadas. En su estudio de caso, el éxito institucional aparece como una capacidad de reaccionar ante situaciones cambiantes que incluyen la emergencia fuera de control en el contexto socioeconómico, que genera efectos negativos y positivos. Así, el cambio institucional es un proceso lleno de incertidumbres y dependiente de acciones descoordinadas de múltiples agentes en posiciones diversas. Los casos estudiados refuerzan la importancia en el cambio institucional exitoso de la capacidad de interpretación y aprendizaje, la flexibilidad en los objetivos y las políticas y la incorporación de actores públicos y privados, que permite abarcar espacios institucionales más amplios y no necesariamente planeados.

Por otra parte, en “Gobernanza del sistema productivo pirotécnico de Tultepec, Estado de México” Velázquez Durán y Rosales Ortega plantean que los estudios sobre los SPL o los distritos industriales asumen que la cooperación se facilita en localidades pequeñas con culturas homogéneas e identidades colectivas vinculadas a tradiciones productivas. En este capítulo se muestra que esto no es una relación directa. La atmósfera industrial de Tultepec está compuesta por grupos de actores con intereses en competencia, que crean conflictos internos que debilitan al propio sistema productivo. Esto evidencia la complejidad de la gobernanza en los espacios locales, donde la proximidad sociocultural no garantiza la cooperación; las condiciones para que ésta ocurra se deben de construir, porque no están dadas.

Los conflictos en el seno del SPL de Tultepec tienen muchas aristas teóricas y empíricas relevantes que los autores analizan a detalle. Es muy importante la fractura que se produce entre dos grupos cuyo producto pirotécnico se encuentra en marcos divergentes de acción convencional, y que para ambos se manifiestan en una organización productiva distinta, en la inserción a mercados diversos y en una relación con actores complementarios diferentes. Por una parte, están los castilleros, que elaboran “castillos y piromusicales”, producto que requiere mayor tiempo y creatividad por parte del fabricante, y quizá una negociación directa con el comprador sobre la definición de cada castillo que se va a elaborar. Los castilleros tienen estrategias de comercialización directa, no dependen de intermediarios, su mercado está en todo el país y en Estados Unidos, son talleres grandes,

con mayor disposición de capital y tienen gran influencia en la normatividad nacional del sector pirotécnico, y mucho peso en la trayectoria del SPL. En contraste están los jugueteros, quienes producen artefactos pirotécnicos pequeños, de bajo costo, que se fabrican en serie y no requieren de contacto directo con los clientes, ya que la mercancía es estandarizada y no hecha a la medida. Los jugueteros trabajan en talleres unifamiliares, dependen de intermediarios para acceder a su mercado, y existe una competencia desleal entre ellos, que facilita la presión de los intermediarios para bajar los precios. Los datos presentados por los autores indican la necesidad de generar sistemas de gobernanza para cada grupo. Algunos requieren fabricar en serie, con bajos costos de producción por unidad y acceso a mercados con demandas consolidadas, es decir, de gran escala, mientras que los castilleros necesitan un marco de relaciones interpersonales, ya que al parecer cada producto se basa en un diseño específico y una participación creativa.

Como en Tultepec, en el capítulo “La gobernanza de los sistemas agroalimentarios localizados”, Gerardo Torres Salcido encuentra que las particularidades del territorio y de la vinculación de origen de los productos a los mercados locales y global impacta en la organización social. En su estudio presenta dos tipos de productos agrícolas cuyos mercados entran en juego con escalas geográficas y niveles de gobernanza diferentes, por una parte los sensibles a la proximidad de los mercados y los gobiernos locales y aquéllos que interactúan con mercados en escalas geográficas amplias y sensibles a estructuras de gobernanza global, como las prácticas culturales de consumo en los países desarrollados. Cada producto se ubica en estructuras institucionales específicas, y esto es de vital importancia tanto para el estudio de los sistemas de gobernanza como de las posibles políticas e instrumentos de intervención en dichos sistemas. En la parte metodológica se desarrolla una operacionalización interesante de conceptos clave en el estudio de la gobernanza, como los lazos de confianza, las relaciones entre actores diversos, la horizontalidad y la coordinación.

La otra contribución central del libro es que analiza y discute en qué medida las estrategias de desarrollo local logran generar beneficios económicos, una mejor distribución de la riqueza y desarrollo social a la vez que se conserva el medio ambiente. Las estrategias

contemporáneas de desarrollo local, destinadas a comunidades cuyas actividades están basadas en el manejo y explotación de recursos naturales o productos agrícolas, enfatizan la conservación ambiental no sólo como un fin deseable en sí mismo, sino como un recurso de acceso a mercados altamente competitivos que, en teoría, reconocen, valoran y, por lo tanto, están dispuestos a pagar precios superiores por una mercancía cuya competitividad no está basada en la explotación de las comunidades que reciben bajos salarios para producirla, o por la explotación a los ambientes en los que se obtienen los recursos naturales. Según esta óptica, en “Sinergias y conflictos entre la producción cafetalera y la conservación ambiental: el caso de la Reserva de la Biosfera Los Tuxtlas, México”, De Vega-Leinert, Brenner y Stoll-Kleemann analizan la capacidad del sistema de policultivo tradicional de café de sombra, para conservar la diversidad biológica y generar al mismo tiempo ingresos significativos para los productores. Se muestra, teórica y empíricamente, que esta conciliación es posible, puede haber conservación ambiental y uso productivo simultáneo en el cultivo de café orgánico. Sin embargo, el vínculo con los beneficios económicos y su apropiación local sigue siendo difícil, entre otras cosas porque “el aumento de la oferta de café orgánico certificado y certificable, así como la multiplicación de los etiquetados ‘verdes’ de bajo costo, impulsa nuevamente una disminución de los precios mundiales, esta vez de los cafés de calidad certificada” (p. 123). La conclusión del estudio es que “el manejo sustentable de los cafetales a largo plazo sólo se logra si existen perspectivas reales de mejorar las condiciones de vida de la población local, y si se logra establecer un precio justo para su producto” (p. 123) .

En el capítulo de Brenner y Bosch se estudia la certificación ambiental y su impacto económico, referido a la certificación de empresas comunitarias de servicios turísticos. Los autores exponen las posiciones frente a la certificación, por una parte, una rama optimista en la que la “certificación forma parte de un régimen emergente y potencialmente eficaz de ‘gobernanza sin gobierno’, [y por otra una rama crítica que ve en la certificación la] imposición a las comunidades rurales, de un neocolonialismo ecológico” (p. 26). El punto más relevante es que en su estudio encuentran una paradoja: los interesados en la certificación no son las comunidades sino las instituciones

gubernamentales, lo que genera una falta de comunión de intereses entre los de la comunidad y los vertidos en la norma de certificación, a la vez que ésta se diseña de forma abstracta, sin pensar en las condiciones y capacidades con que cuenta cada comunidad, por lo que ésta ve la certificación como una forma del gobierno de capturar fondos no como una herramienta para la atracción de turistas. Se ilustra que los resultados de una instrumentación de este tipo genera contradicciones y problemas, como el hecho de que la certificación es costosa y extraña a la cultura local, y que tiene poco efecto en la atracción de turismo, entre otras cosas porque la norma homogeneiza la oferta turística.

Para terminar, sólo quiero agregar que el libro es una lectura obligada para los estudiosos de la gobernanza, los sistemas ambientales y el desarrollo local, pero además invito a los profesionistas que están en la práctica del desarrollo local desde la administración pública, a las ONG que revisan, evalúan o implementan estrategias de desarrollo y a los docentes y estudiantes en esta área, para que analicen las discusiones teóricas vertidas aquí, a revisar con cuidado los casos de estudio y las evaluaciones en el diseño y la aplicación de políticas públicas, así como a tener una visión crítica sobre la gobernanza, entendida sólo como un conjunto de buenas prácticas gubernamentales.

Alejandro Mercado Celis*

* Universidad Autónoma Metropolitana - Cuajimalpa, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Torre III, 6to. piso. Avenida Vasco de Quiroga 4871, colonia Santa Fe Cuajimalpa, delegación Cuajimalpa de Morelos, C.P. 05348, Ciudad de México. Correo electrónico: alejandromer@gmail.com