

**Políticas y territorio: Una permanente interacción**

***Policies and Territory: A Permanent Interaction***

Carlos RIOJAS  
Universidad de Guadalajara  
criojas@cucea.udg.mx

*LA RAÍZ*

Alberto Arellano (2013) coordinó un libro denominado *Políticas y territorio*, hecho que amerita una reflexión. A mi entender, existen al menos tres razones que motivan el estudio de las políticas y el territorio de forma conjunta: la primera se relaciona con aspectos teóricos; la segunda, con la trayectoria histórica del espacio que se pretende analizar, y la tercera, con la búsqueda de nuevas estrategias que nos ayuden a enfrentar los problemas actuales, no obstante que algunos de ellos tienen profundas raíces históricas que han crecido a través del tiempo y nos impiden concebir el mundo bajo un enfoque distinto respecto del cual hemos sido educados.

Por lo que concierne a los aspectos teóricos, en 1935, John M. Keynes mencionó que la economía ortodoxa se encontraba en desgracia (Keynes, 2012:17) porque había perdido la

capacidad de analizar las evidencias empíricas que se presentaban en el mundo real. En esa época se priorizaba la precisión y la elegancia derivada de métodos diagramáticos, que luego fueron refinados con un sofisticado lenguaje lógico-matemático. Algo similar nos ha tocado vivir con la amplia influencia de los análisis de inspiración neoliberal; no sólo la economía se ha visto impactada mediante el dominio cuasiabsoluto del enfoque neoclásico como una vertiente clave en dichos análisis, sino también las repercusiones se han dado en un vasto espectro de las ciencias sociales. Al ser la política y el territorio temas interdisciplinarios, parece que se requiere entonces aventurarse en la búsqueda de nuevos enfoques teóricos derivados de una cuidadosa observación del *mundo real* y no así en un conjunto de supuestos, cuyas lógicas se sostienen mientras tengan abiertos los libros de texto.

Por lo que toca a la segunda razón, cabe preguntarse si los territorios tienen edad. Obviamente, no se pretende responder semejante duda aquí; pero, puede afirmarse que existe un *path dependency* que marca la vida de un territorio y, por ende, el desenvolvimiento de sus habitantes a través del tiempo. En los primeros lustros del siglo XXI no puede concebirse iniciativa alguna en el centro-occidente de México sin considerar la influencia del desproporcionado *hinterland* de la histórica zona metropolitana de Guadalajara (ZMG)<sup>1</sup> y de los problemas que de ello se originan. El incremento de esta mancha urbana ha durado cuando menos un siglo y se ha intensificado notablemente en las últimas tres décadas.

Lo anterior nos lleva a la tercera consideración. Es necesario repensar un concepto que nos ha acompañado durante este largo trayecto de concentración urbana; a saber: el desarrollo. Para complicar aún más la tarea, lo podemos combinar con una serie de adjetivos: económico, urbano, regional, sustentable, cultural, humano, institucional, social, político, territorial, etcétera. Pero, ¿qué otro objetivo puede tener la política pública si no es la búsqueda del desarrollo bajo cualquiera de sus acepciones adjetivales? La respuesta implica no sólo buscar nuevas estrategias y sacudirse la occidentalización inherente a este concepto, sino

también diseñar caminos propios para atender problemas específicos como el deterioro ambiental, el incremento de la desigualdad, la corrupción o la violencia.

### EL TRONCO

En la “Introducción”, Arellano (2013: 11) señala lo siguiente:

La distinción entre *politic* y *policies* es importante, porque mientras el primer término hace referencia a la actividad humana que expresa el conflicto y la lucha por el poder, esencialmente, el segundo –incrustado en una distinción analítica más amplia en la separación entre política y administración que no necesariamente corresponde a la realidad– es muy útil para analizar y comprender el contexto gubernamental en su aspecto instrumental [...] en el medio político y público mexicano la confusión de decir o calificar a cualquier acción o decisión gubernamental y estatal como una política pública es muy común (un error que también se presenta en el medio académico jalisciense).

<sup>1</sup> Se entiende por histórica ZMG a los cuatro municipios que desde los ochenta del siglo xx tendieron a configurarla: Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan. Al crecer la urbe se agregaron El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Tlajomulco de Zúñiga, pero ello es relativamente arbitrario porque puede responder a intereses políticos.

Lo anterior puede considerarse como una sutileza lingüística derivada de los vocablos en inglés. Pero dados los objetivos del libro, resulta un eje analítico básico y una consideración en absoluto menor. La palabra *politic* connota un juicio sensible, cuidadoso o prudente. Bajo una acepción más cercana al tema aquí tratado encontramos que *politics* refiere también al estudio del funcionamiento de una gobernanza con una influencia en un espacio concreto, cuya naturaleza no es sólo de carácter estatal. También hace referencia al poder, las creencias o los principios que guían las acciones propuestas. Si bien es cierto que el concepto gobernanza brilla por su ausencia en el libro, no menos cierto es que en éste se encuentra un precavido uso del lenguaje en la “Introducción”, que nos recuerda que no todo lo público es gubernamental y no todo lo gubernamental es público, mientras que la palabra *policy* señala el curso que toman las acciones adoptadas por el gobierno, partidos, empresas o cualquier organización, donde no se excluye, por supuesto, a las personas en general.

Este conjunto de vocablos encuentran una arena de acción que es el territorio, donde queda claro que el Estado y los gobiernos en turno no son los únicos capaces de intervenir en éste, no obstante ser de los actores más notorios pero no necesariamente más no-

tables. De tal manera, nuestra generación fue testigo directo de un cambio de representación del espacio en general y de los territorios en particular.

Otros conceptos que conforman también el tronco común son la planificación y la regionalización. Este último nos ubica directamente en el debate de lo regional. Por lo que respecta a la planificación, Arellano (2013:12) sólo cita la más conocida y desprestigiada de ésta: la de tipo soviético, la cual se caracterizó por su estricta centralización y aspiración de sustituir el mercado y la competencia mediante concienzudos cálculos hechos por una casta de burócratas planificadores. Incluso uno de los más intransigentes intelectuales del siglo XX y fundador del neoliberalismo, Friedrich von Hayek (1944:54, 57), reconoció que era factible combinar la planificación y la competencia como un mecanismo apropiado para promover el crecimiento económico, la diversidad y el bienestar, mientras que el uso del concepto de región-plan —que Arellano entiende como regionalización— no es convincente, especialmente porque el término región está muy apegado a una definición instrumental, es decir, un tanto vinculado con la geografía física. En este estudio se considera la regionalización como una división abstracta del espacio que no necesariamente es un instrumento técnico ni conlleva por

sí misma una inherente visión planificadora. Quizá este punto sirve para agregar una capa más al tronco e impulsar una futura agenda de investigación. Además, antes de regionalizar es importante preguntarse para qué dividir abstractamente el espacio.

### *LAS RAMAS*

Del tronco común nacen algunas ramas susceptibles de ser analizadas. En primer lugar tenemos la colaboración de Juan P. Rojas Ramírez y José Rojas Galván, quienes perciben el territorio a través de la cuenca Lerma-Chapala y estudian la gestión del agua en función de los movimientos sociales. Aunque éste es un tema recurrente, los autores se cuestionan si estamos frente a una política de carácter hídrico o si se trata de una política económica de orden sectorial. El planteamiento es atractivo porque a partir de éste encontramos una asociación entre las acciones gubernamentales con un sesgo sectorial y la influencia de una política pública de inspiración neoliberal –cuyas peculiaridades serían el equilibrio presupuestal, la participación público-privada, la transferencia de las obligaciones gubernamentales a los ciudadanos pero no el presupuesto, o el aumento de la injerencia privada mediante inversiones específicas–, donde el territorio, en el mejor de los casos, ha pasado a un segundo plano; sin embargo, al ser el

rubro del agua un fenómeno estrechamente vinculado con sus determinantes geográficos y sociales, es indispensable una reflexión más profunda en este sentido.

En la misma rama del agua, pero ahora bajo la perspectiva del crecimiento urbano, tenemos un relato de Francisco Jalomo Aguirre sobre la relación que existe entre el desenvolvimiento urbano de la ZMG y las diversas estrategias institucionales para gestionar el vital líquido. La visión sugerida por el autor se da mediante pasos agigantados del devenir histórico de la ciudad, situación que nos hace perder de vista valiosos detalles para una mejor comprensión de algunas acciones llevadas a cabo por diferentes organizaciones públicas. Además ofrece algunos destellos de un pensamiento asociado al nuevo institucionalismo económico mediante intermitentes alusiones a Douglass C. North.

La tercera contribución, cuyo autor es Jorge Federico Eufrazio Jaramillo, plantea un panorama general de la política forestal y un caso específico en los Altos de Jalisco. Lo anterior se relaciona con la gestión del territorio, no obstante que el área de estudio es precisamente una de las zonas más deforestadas del país, si la vemos desde una perspectiva a largo plazo. Lo destacado de este trabajo es que contribuye a la mal conocida y estudiada historia de la política forestal en México, que aho-

ra es implementada por la Comisión Nacional Forestal (Conafor). En los últimos tres sexenios, la política forestal ha sido una evidencia donde se muestra claramente la articulación entre iniciativas mundiales para detener el calentamiento global y las condiciones locales o regionales que constantemente presionan el uso y abuso de recursos naturales, donde los bosques juegan un papel clave.

En cuarto lugar, fuera del área ambiental pero con un enfoque territorial, el artículo de Luis Héctor Quintero trata de explicar en qué consistió una de las iniciativas sectoriales en el municipio de Ocotlán, Jalisco, respecto de la fabricación de muebles. Según el autor, esta supuesta aglomeración productiva amerita usar la palabra *clúster*. A partir de varios diseños institucionales se exponen la naturaleza y los principales problemas que enfrentan los productores de muebles del *hinterland* de Ocotlán, no obstante la presencia de una especialización inclinada más a lo sectorial que a lo territorial.

Por último, el libro cierra con un trabajo empírico de Arellano sobre la política social en la ZMG, vista por uno de los más agudos observadores, como es la ciudadanía. La virtud del estudio es que detalla los programas implementados y la percepción generada de ellos. El autor nos alerta sobre su carácter netamente descriptivo. Es como una especie de vitrina metodológica que

nos acerca a una “realidad”, pero que al mismo tiempo nos hace soñar sobre lo que está y lo que no está, pero quisiéramos que estuviera.

### LA FLOR

¿Qué es lo llamativo de este conjunto de ensayos? El primer elemento es que el reordenamiento territorial no tiene sentido por sí mismo si no se acompaña por una reorganización institucional. Territorio e instituciones han conformado un indispensable binomio en el espectro de las políticas públicas a lo largo del tiempo y espacio. Otro aspecto notable es que existe un aroma a neoinstitucionalismo económico, aunque ninguna contribución presenta una condensada esencia de éste. Se trata más bien de un coqueteo metodológico, no obstante que los temas abordados se prestan para un análisis serio bajo esta perspectiva. Lo anterior ayudaría a disipar algunas confusiones, como la que encontramos cuando Jalomo (p. 49) equipara los modelos teóricos y las estrategias de gestión como sustitutos perfectos.

Por lo que respecta a los artículos que abordan el tema del agua, en ambos encontramos que la regionalización —entendida como la división abstracta del espacio— resulta crucial en las estructuras organizacionales de carácter territorial (aun cuando no se hace referencia a las regiones hidrológicas,

subcuencas ni microcuencas), especialmente porque a partir de aquéllas se pueden trazar objetivos comunes o crear estructuras de gobernanza híbrida que respondan a las necesidades de cada uno de los territorios estudiados, debido a que en estos capítulos se demuestran la insuficiencia e imperfección de los diseños institucionales; sin embargo, en el texto de Rojas y Rojas (p. 27) sobresale también un caótico uso del concepto agua, dado que se concibe como un bien social; luego señalan que es un recurso natural o “de uso democrático”; después insisten en que es un bien económico y se deja de lado su carácter como bien público o común. Entonces, ¿a qué tipo de bien se refieren los autores? Esto abre la puerta a un debate. En la misma línea de análisis institucional destaca un interesante fenómeno, como es el nacimiento de una organización en la ZMG –patronato o Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA)– previa al surgimiento de la institución (conjunto de normas y reglamentos que brindan un marco de acción en una jurisdicción específica). Este punto es susceptible de explorarse con mayor rigor para comprobar la permanente interacción entre instituciones y organizaciones a la luz de las teorías que estudian el cambio institucional.

Tal como se señaló, la historia de la política forestal en México es un tema poco explorado en el país, hecho que se

refleja cuando se afirma que ProÁrbol surgió en 2003 (p. 67), lo cual no es cierto. ProÁrbol, como política pública, se oficializó el 20 de febrero de 2007 (Semarnat, 2007:11) al aglutinar en sus términos de referencia diversos programas y proyectos, de los cuales destacan los siguientes: Desarrollo Forestal, Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales, Nacional de Reforestación, Conservación y Manejo Sustentable de los Recursos Forestales, y Montañas y Prestación de Servicios Ambientales. La mayoría de éstos se originaron en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), para luego emigrar y dar nacimiento a la Conafor en 2001 (Guevara y Lara, 2012:260). Éste es un caso donde el programa de política pública nace antes que la organización encargada de su ejecución. Así mismo se indicó que se usaba el concepto de clúster para tipificar la producción de muebles en Ocotlán. Resulta interesante subrayar que en las definiciones que se ofrecen sobre lo que según el autor es un clúster, en ninguna aparece la palabra regional (pp. 91-97). Además, de acuerdo con la información presentada, se desprende que la lógica productiva de muebles en Ocotlán se apega más a una de carácter sectorial que regional, lo que desafía indirectamente los criterios que definen a una aglomeración y, por añadidura, a cualquiera de las definiciones de clúster recabadas.

### EL FRUTO

Después de estos comentarios, quizá el lector se pregunte: ¿cuáles son entonces los frutos que podemos cosechar de la lectura? Desde la perspectiva de esta nota son varios, de los cuales se mencionan tres. A pesar de los ritmos y tiempos propios del trabajo académico en la comarca jalisciense, el libro se produjo en un lapso corto. Especialmente si se toma en cuenta que el origen de este fruto se desprendió de un congreso realizado en septiembre de 2012 —precisamente en Ocotlán—, lo que se traduce en una intensa labor y serio compromiso por cada uno de los participantes en la obra. Segundo, a través de los trabajos queda de manifiesto que es necesario articular una reflexión sustentada entre las visiones teóricas de las políticas públicas y las respectivas evidencias empíricas, sobre todo porque estas últimas nos ayudarían a cambiar la percepción de los discursos teóricos que no necesariamente coinciden con nuestra realidad. Destacan, por ejemplo, el mito exportador como creador automático de eficiencia o competitividad —tal como se demostró en el caso de la producción de muebles

en Ocotlán— y el empecinamiento de la Conafor por mejorar las prácticas forestales en México mediante una visión estrictamente técnico-científica e ignorar gran parte del panorama sociocultural donde se desenvuelven sus iniciativas, así como la lección que se puede recoger de la política social en la ZMG, donde claramente ha brotado una economía paliativa como sustituto imperfecto de una economía del desarrollo, que al final de cuentas sólo profundiza los problemas de subdesarrollo. En última instancia esto significa regar el pavimento (asignar recursos en un territorio infértil) con la falsa esperanza de recoger algún día los frutos (ignorar el contexto de aplicación de dicha iniciativa). Finalmente, todo esto, en su conjunto, no es más que proponer una agenda de investigación con una línea claramente marcada mediante esta colección de ensayos denominada *Políticas y territorios. Una valoración de la acción gubernamental*, en un contexto histórico caracterizado por la desesperanza y la escasez de árboles que nos cubran con su follaje ante una inminente tormenta.

### REFERENCIAS

- ARELLANO RÍOS, Alberto, coord., 2013, *Políticas y territorio. Una valoración de la acción gubernamental*, Zapopan, México, El Colegio de Jalisco.
- GUEVARA SANGINÉS, Alejandro y José Alberto LARA PULIDO, 2012, “Evolución de los programas de la Conafor: Origen, desarrollo y perspectivas a futuro”, en

- Gustavo del Ángel-Mobarak, coord., *La Comisión Nacional Forestal en la historia y el futuro de la política forestal de México*, México, CIDE, pp. 245-283.
- VON HAYEK, Frederich August, 1944, *The Road to Serfdom*, Nueva York, Routledge.
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT), 2007, *Programa sectorial de medio ambiente y recursos naturales 2007-2012*, México, Semarnat.
- KEYNES, John Maynard, 2012 [1935], *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica.