

Alimentación y sistemas agroalimentarios: problemas de la gobernanza territorial

Por Gerardo TORRES SALCIDO*

Introducción

DESDE HACE TIEMPO se ha insistido en la alimentación como un soporte para impulsar políticas que fomenten la agricultura campesina o familiar,¹ las prácticas agroecológicas tradicionales y la sostenibilidad ambiental. En ese sentido, el acceso a una dieta adecuada ha planteado el imperativo de establecer la transversalidad de las políticas alimentarias para su interacción con otras áreas vitales para la actividad humana como la energía, la conservación de los suelos y los recursos hídricos. Asimismo, se ha hecho notar que, entre otros sectores, las políticas alimentarias se interrelacionan con los sistemas de desarrollo social, salud, educación y cultura.

En el ámbito de los derechos humanos, el acceso a la alimentación tiene un carácter universal garantizado por el Estado. La falta de este derecho es reconocida por su entrelazamiento con las mediciones de pobreza y desigualdad. Las políticas públicas para combatir la pobreza están diseñadas en torno al costo de la canasta básica y una medida de desigualdad es la proporción que guarda el gasto alimentario respecto del gasto total de los hogares. A mayor pobreza, los hogares deben destinar una mayor proporción de sus ingresos para adquirir una canasta alimentaria. La

* Investigador titular del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe de la Universidad Nacional Autónoma de México; responsable del proyecto PAPIIT IN303117 “Gobernanza y desarrollo territorial: el papel de las políticas públicas. Un estudio comparativo”; miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de redes de investigación, entre las que destaca la Red de Sistemas Agroalimentarios Localizados; e-mail: <tsalcido@unam.mx>.

¹ Existe un debate muy amplio sobre estos términos, pues responden a visiones y enfoques distintos. Para algunos como Bernardo Mançano Fernandes el término *agricultura familiar* surgió en Brasil en la coyuntura neoliberal de los años noventa para sustituir el término más político de *campesino*. Sin embargo, como menciona François Houtart, lo esencial es “el contraste entre una agricultura organizada de manera ‘industrial’ en función de la lógica del capital, o una producción orientada por campesinos autónomos con una perspectiva holística de la actividad agrícola”, cf. Francisco Hidalgo F., François Houtart y Pilar Lizárraga A., eds., *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales/Clacso/Foro Mundial de Alternativas/SIPAES/Vicepresidencia de Bolivia, 2014, pp. 12 y 29.

importancia de la alimentación y su trascendencia para analizar los problemas ligados a la desigualdad, la cantidad y calidad de agua disponible, la emisión de gases de efecto invernadero como producto de la agricultura a gran escala y la ganadería intensiva, el hambre y las pandemias —entre las cuales las más preocupantes son el sobrepeso y la obesidad— han incrementado el interés por difundir información sobre el proceso de elaboración de los alimentos, las distancias que recorren, su origen, la participación de productores y consumidores, así como las relaciones entre la sustentabilidad de los procesos agrícolas y pecuarios con la gran industria alimentaria. Estas preocupaciones están ligadas con una necesaria profundización del conocimiento del sistema alimentario y con los procesos de toma de decisiones.

En este artículo queremos poner de manifiesto la transversalidad de la alimentación al reflexionar sobre los mecanismos de gobernanza que dirigen el actuar de los diversos agentes involucrados. Para tal efecto, en un párrafo muy breve nos referiremos a la gobernanza como un sistema complejo, concepto que es adecuado en el estudio del sistema alimentario; en segundo lugar, hablaremos de la gobernanza territorial como un campo necesario e innovador en los estudios de la gobernanza; y, en un tercer párrafo, señalaremos algunas debilidades de los mecanismos de gobernanza territorial para exponer posteriormente algunas conclusiones generales.

La alimentación como sistema

DE acuerdo con lo antes expresado, la alimentación es considerada como un sistema que integra las condiciones necesarias para la producción, transformación, distribución, comercialización y consumo. Cada una de las etapas mencionadas constituye a su vez un subsistema que interactúa en sistemas más amplios, como el medioambiente y la cultura. Sin embargo, no es posible reducir la alimentación a una serie de estructuras alejadas de la acción social. La complejidad de las interacciones entre los subsistemas no sólo depende de la retroalimentación o de la proyección que cada uno de ellos tiene sobre los otros por medio de intersecciones e interacciones. La complejidad depende ante todo de la acción social y política. Por ello, no debe soslayarse que la alimentación es un hecho social en el sentido durkheimiano del término: es decir, es un hecho objetivo determinado por reglas que integran a los individuos por medio de la coerción y cooperación colectivas,

en las que el individuo es constreñido por las instituciones y al mismo tiempo se identifica con ellas, produciendo siempre algo novedoso en las relaciones sociales.² De ahí que, en el ámbito de este sistema, se presenten formas de cooperación y competencia que tienden a fortalecer y/o debilitar el subsistema de reglas. Los hábitos de cooperación y competencia son marcos para el acuerdo entre los actores y los subsistemas involucrados a diversos niveles sociopolíticos, tales como gobiernos, asociaciones, individuos, instituciones académicas y empresas.

Si bien el enfoque durkheimiano es necesario para ubicar la alimentación desde una perspectiva social y dar contenido a una aproximación sistemática a este hecho, no es suficiente para entender cabalmente dicho sistema. La alimentación también es una cuestión política. Es una cuestión de poder y de fuerzas contrapuestas que imprimen una dinámica al sistema y cuyos factores se relacionan con la accesibilidad, la distribución y la participación en la formación de valor. Los enfoques tradicionales de la gobernanza, sobre todo los de los años noventa, insistieron, más que otra cosa, en la emergencia de actores sociales que impulsaron la descentralización y condujeron a una nueva forma de gestión con participación público-privada³ y nuevos arreglos institucionales.⁴ Estas condiciones permitieron instituir decisiones aparentemente participativas basadas en la calidad de la gestión y en la superación de los designios verticales propios de los Estados latinoamericanos corporativistas.⁵

No obstante, estos enfoques idílicamente omitieron el conflicto y la disrupción que a menudo se cuelean en la acción social. En esta perspectiva, es necesario anotar que el hecho alimentario corresponde a una dinámica en la que raras veces se imponen la disciplina y la cohesión social, o los acuerdos sin enfrentamientos. El establecimiento de empresas poderosas en el ámbito global tiende a destruir y alejar del equilibrio a los actores sociales y económicos

² Cf. Émile Durkheim, *Las reglas del método sociológico*, Ernestina de Champourcín, trad., México, FCE, 2001, pp. 51-52. Para profundizar en el hecho social y las relaciones de intercambio véase Marcel Mauss, *Ensayo sobre el don: forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*, Buenos Aires, Katz, 2009.

³ Jan Kooiman, ed., *Modern governance: new government-society interactions*, Londres/Thousand Oaks, CA/Nueva Delhi, SAGE, 1993.

⁴ Renate Mayntz, "Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm", en *ibid.*, pp. 9-20.

⁵ Cf. Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.

involucrados en la producción y el consumo alimentario, pasando por su distribución y comercialización.

La disrupción que representan esas compañías globales, conduce a procesos entrópicos que amenazan la vida social por la concentración de insumos, paquetes tecnológicos para la producción, el crecimiento de las cadenas globales de distribución, las patentes y las políticas públicas omisas ante los riesgos a la salud y el medioambiente, factores todos que incrementan los riesgos y desafíos a nivel global.

Sin embargo, los riesgos y retos enunciados se exacerban a nivel local, pues son percibidos como peligros reales al medioambiente, la agricultura familiar, los mercados y la economía local. En esta percepción influye el traspaso, renta o venta de tierras aptas para la producción de alimentos. Los contratos que amparan estas formas de desalojo, expropiación o integración de los sectores campesinos a los grandes proyectos agrícolas, energéticos y mineros de distinta naturaleza se han acelerado en estas dos primeras décadas del siglo XXI.

Frente a esas amenazas, la resistencia de la pequeña propiedad agrícola y las prácticas asociadas a la agricultura familiar no sólo han perdurado en el tiempo, sino que probablemente han crecido en las últimas décadas o, por lo menos, han logrado una mayor visibilidad a través de la exigencia de implementar mecanismos de consulta previstos en los convenios internacionales y el consecuente rechazo a los grandes proyectos de inversión de capital. En términos alimentarios, estas grandes inversiones se han propuesto explorar la biodiversidad, apropiársela y utilizarla. Ello ha incentivado que se formen organizaciones sociales y se emprendan acciones colectivas de defensa de recursos tales como la tierra, el agua, el subsuelo, las semillas y plantas nativas, así como otros bienes públicos y comunes. De cara a la creciente industrialización y homogeneización de la dieta, ha surgido con fuerza una ciudadanía alimentaria basada en la conciencia del valor cultural y económico de las dietas locales, sanas, que se expresa desde los mercados orgánicos, con certificaciones institucionales y sellos reconocidos nacional e internacionalmente, hasta los mercados alternativos que privilegian el carácter familiar y artesanal de sus productos, con una oferta diversificada que ayuda a preservar la agrobiodiversidad mediante el consumo.

Ubicar la alimentación bajo un enfoque sistémico implica, pues, actuar a nivel conceptual con varios supuestos: en primer lugar, reconocer que la acción social es la fuerza dinámica que construye

una resistencia a la concentración de los insumos, recursos y valor en manos de las empresas globales; por ello, en el ámbito del análisis de los sistemas, la acción colectiva es también una fuerza neguentrópica que intensifica las interacciones desde lo local a lo global y construye alternativas que se manifiestan en una serie de movilizaciones y representaciones del territorio. En segundo lugar, supone reconocer que los acuerdos y la coordinación de esfuerzos que constituyen una parte esencial de la gobernanza no surgen sólo de una arena de negociación o una mesa de discusión, sino que presuponen la existencia de actores con asimetrías de poder económico y/o argumentativo. En tercero y último lugar, este enfoque sistémico parte del hecho de que los conflictos encuentran su expresión concreta en el ámbito de lo local por la disputa de los recursos, los conocimientos y las prácticas con las que los habitantes se relacionan con el territorio. Hay que reconocer que en este ámbito local se ponen en juego los diversos subsistemas y las fuerzas entrópicas o de reestructuración de las relaciones e interacciones entre ellos.

En sentido estricto, la gobernanza sistémica surge de necesidades materiales y subjetivas, como los ingresos y el reconocimiento, así como de las acciones conducentes a alcanzarlos. Los modos o tipos que adquiera la gobernanza⁶ dependen de esa acción social y del poder para ejercer una acción coordinada en la dirección de los procesos de apropiación de valor, ya sea por medio de la construcción de liderazgos o de un “timoneo” derivado de la gestión pública.

Gobernanza y gobernanza territorial

DEBIDO a estas tendencias contradictorias, que van del acuerdo tácito o explícito al conflicto abierto, las interacciones entre los sistemas han crecido en complejidad, lo que presenta desafíos monumentales para la gobernanza. Jan Kooiman hace la observación de que no sólo se ha incrementado la complejidad, sino también la dinámica y diversificación de dichas interacciones.⁷

No obstante la seriedad de los análisis y construcciones teóricas, es un hecho que la gobernanza se ha convertido en un concepto flexible y resbaladizo. Apenas se le reconoce en su largo recorrido

⁶ Autopoiética, de cogestión o jerárquica, en términos de Jan Kooiman, *Governing as governance*, Londres/Thousand Oaks, CA/Nueva Delhi, SAGE, 2003.

⁷ *Ibid.*

y múltiples interpretaciones porque de manera general evoca la existencia y fortaleza de la descentralización de recursos políticos y económicos. De ahí que múltiples posiciones la reivindican como un gobierno por “redes”, una cogestión entre Estado, sociedad civil y empresas, una gestión de calidad que toma en cuenta la opinión del ciudadano-cliente o un proceso de gobernación en el que la necesidad de consenso acalla las posiciones contrapuestas para lograr objetivos presuntamente comunes.

No es extraño que el concepto de gobernanza se haya ganado el calificativo de nuevo “paradigma del capitalismo”⁸ o de una trampa generadora de consenso para consolidar el poder y la dominación de los intereses capitalistas en una situación difusa, como lo sugerirían las posiciones posmodernas cercanas a la idea de subpolítica y poder foucaultianas,⁹ o de las tendencias marxistas, que denuncian las redes como una nueva fase de dominación y explotación; y que, a final de cuentas, generan nuevas formas de desigualdad por la diferencia de capacidades de apropiación de valor y poder político entre los actores.¹⁰

Frente al barullo de la diversidad de posiciones y múltiples actores que reclaman la gobernanza como una forma de autonomía e independencia ante el Estado burocrático y centralizado, es preciso reflexionar sobre la actualidad de ese enfoque en un mundo que está girando rápidamente a la recentralización del Estado y su papel prioritario en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, como lo demuestran tantos ejemplos en la América Latina actual. En descargo de la región, tendría que señalarse que tal proceso se está viviendo por igual en muchos otros países del mundo. Sin embargo, o precisamente por ello, tenemos la convicción de que es necesario perseverar en el tema, pues no obstante los nuevos signos sociopolíticos, los sistemas, y el sistema alimentario en particular, han ganado en complejidad y su dinámica depende de la autonomía y capacidad de los agentes. En una perspectiva socioeconómica es claro que más allá de las declaraciones de trans-

⁸ Boaventura de Sousa Santos, “Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y políticas cosmopolitas subalternas”, en *id.* y César A. Rodríguez Garavito, eds., *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*, Carlos Morales de Setién Ravina, trad., México, UAM-Cuajimalpa/Anthropos, 2007, p. 33.

⁹ Michel Foucault, *Seguridad, territorio, población*, Buenos Aires, FCE, 2006.

¹⁰ Para una reseña de estas posiciones véase el capítulo introductorio de Mario Bassols, “Gobernanza: una mirada desde el poder”, en *id.* y Cristóbal Mendoza, coords., *Gobernanza: teoría y práctica colectivas*, Barcelona/México, Anthropos/UAM-Iztapalapa, 2011 (Col. *Pensamiento crítico/Pensamiento utópico*, núm. 198), pp. 7-35.

parencia y rendición de cuentas exigidas en la democratización de los años ochenta y noventa, y que han sido un reclamo incluso en la nueva configuración política de recentralización de decisiones, el ejercicio concreto de la gobernanza se da en los espacios locales, en los que existe una voluntad colectiva por defender y valorizar las fuentes de actividad económica.

En este contexto, el sistema alimentario merece una mención especial, pues hay que tomar en cuenta que los desafíos se ven acrecentados cuando, de manera concreta, deben describirse y analizarse dichas interacciones en un espacio rural dado. La conjunción entre territorios, alimentos y entramado institucional ha dado origen a una serie de articulaciones con el medioambiente y el subsistema político. A diversos niveles institucionales y geográficos, dichas interacciones han sido fruto de acciones colectivas, de los gobiernos, las instituciones internacionales y las organizaciones locales. Señalar la gobernanza territorial como un campo de estudio específico en los estudios de gobernanza es para resaltar que los mecanismos y expresiones *bottom-up* de los marcos de decisión tienen varios elementos que a veces no aparecen en la generalidad de los conceptos de gobernanza: el primero de ellos es la importancia del anclaje al espacio configurado por la interacción de medioambiente y sociedad, política y cultura, lo que le da un carácter cercano a las propuestas de la nueva geografía humana en América Latina;¹¹ el segundo es la confianza y la reciprocidad social, que es un capital que ha permitido la resiliencia de las sociedades campesinas e indígenas, pero también de las localidades urbanas. Este capital social basado en la confianza es considerado como un poderoso aliciente para construir mecanismos e instituciones de proximidad, cimentadas en principio en la vecindad y cercanía geográfica, pero también en la identidad. Por estas condiciones, el capital social contribuye a crear una representación común del origen e instituciones locales como las asociaciones, organizaciones y formas de vida que integran e identifican a los actores sociales apegados al territorio. El tercero de ellos es la construcción de una estructura en la que se desenvuelve la acción colectiva frente a las presiones del mercado. Ésta puede adquirir muchas formas, desde los mercados tradicionales, las negociaciones con grandes empre-

¹¹ Ludger Brenner y Rocío Rosales Ortega, “Introducción: procesos de construcción de la gobernanza”, en Rocío Rosales Ortega y Ludger Brenner, coords., *Geografía de la gobernanza: dinámicas multiescales de los procesos económico-ambientales*, México, UAM-Iztapalapa/Siglo XXI, 2015, pp. 7-19.

sas o la búsqueda de certificaciones, denominaciones de origen, sellos de calidad y marcas que identifican a los productos con el objetivo de lograr la retención de valor en el territorio. Un cuarto elemento lo constituye la cooperación entre los actores del territorio o con aquellos ubicados más allá de sus límites geográficos y socioculturales, como pueden ser las instituciones académicas, los gobiernos locales, estatales o nacionales así como los organismos internacionales, entre otros.

Los problemas de la gobernanza territorial

POR supuesto, los elementos mencionados anteriormente no necesariamente se conjuntan para tener experiencias exitosas, sobre todo en el ámbito de la distribución de la riqueza. Los artículos y reflexiones de los investigadores que han colaborado en este *dossier* muestran que algunas experiencias productivas y de política pública basadas en las relaciones de confianza y el capital social pueden conducir, bajo circunstancias que pueden ser percibidas como amenazas a la vida comunitaria, a relaciones cerradas y excluyentes. Otros resultados muestran que, sin un adecuado acompañamiento de las políticas y la gestión de los gobiernos locales, es difícil que florezcan relaciones de proximidad como las que se expresan claramente en la emergencia de los mercados llamados alternativos con experiencias autogestivas. No obstante, a menudo éstos quedan atrapados en una diversidad de intereses de tipo económico o clientelar, lo que, a final de cuentas, tiende a socavar las relaciones de confianza. Lo mismo sucede en los ámbitos de la soberanía o la seguridad alimentaria cuyos esfuerzos de autoorganización deben ser acompañados o timoneados por las agencias locales y federales.

Algo no muy distinto sucede con los sellos territoriales de los alimentos, como las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas. Ha sido ampliamente discutido y comprobado que en América Latina estas figuras y certificaciones han estado impulsadas por grupos empresariales que han excluido a los pequeños productores.

A pesar de estos signos ambiguos, es necesario colocar en valor la importancia de la gobernanza territorial. La descripción y comprensión de la interacción multinivel en un ámbito local implica conocer el proceso de toma de decisiones en los espacios convertidos en territorios, es decir, en la construcción social y en la representación del lugar común. En esta reflexión socioeconómica

de la gobernanza, el territorio ha emergido como una poderosa categoría analítica e instrumental para el desarrollo de políticas de distribución y redistribución de la riqueza. Por eso consideramos que, a escala territorial, la gobernanza implica desvelar su carácter aparentemente neutro y consensual. La literatura y las experiencias empíricas que se muestran en este *dossier* nos llevan a considerar que la gobernanza territorial es un concepto contencioso. Para ello es necesario establecer como recurso metodológico prioritario el reconocimiento de conflictos y enfrentamientos a diversos niveles, rural-urbano, con el involucramiento de múltiples medios sociales y políticos. Pero también, es preciso reconocer las acciones colectivas y los acuerdos para lograr una mayor igualdad y, con ello, reforzar los mecanismos de confianza y creación de capital social que, a pesar de sus tropiezos, han contribuido a contrarrestar la entropía generada por la excesiva concentración de riquezas y recursos. Esos enfrentamientos y acuerdos macro-meso-micro involucrados en los territorios constituyen el magma de la gobernanza territorial. La gestión pública asemeja un piloto que busca entender y dirigir los procesos de gobernación. Los mecanismos e instrumentos mediante los que la gestión puede consolidarse han sido estudiados, entre otros autores, por André Torre y Jean-Baptiste Traversac. Entre los mecanismos más importantes, cabe destacar la información, consulta y creación de acuerdos vinculantes que se expresen en normas y regulaciones.¹² Nosotros agregaríamos que en los contextos latinoamericanos esto no es posible si no se da sobre una base de equidad.

Nuestra posición frente a los diversos enfoques de la gobernanza y del territorio considera que se trata de sistemas complejos que obligan a revisar las explicaciones lineales en torno a la implementación e instrumentalización de la gobernanza. Por ello, cuando se desciende al nivel del territorio, a los mecanismos de socialización y de formación cultural específicos, es menester construir un conocimiento interdisciplinario y dialógico que capte la interacción, la difusión y la apropiación de saberes en esos espacios. Más aún en el caso de los sistemas alimentarios, por el anidamiento de diversos subsistemas en un hecho social que involucra la metabolización de la naturaleza y de los bienes agrícolas, pecuarios, silvícolas o pesqueros transformados para nuestro consumo. Ahora bien, no obstante estas consideraciones, hay que

¹² André Torre y Jean-Baptiste Traversac, eds., *Territorial governance: local development, rural areas and agrofood systems*, Nueva York, Springer-Verlag, 2011.

recalcar que tanto los procesos como los mecanismos de gobernanza territorial han sido escasamente estudiados en el ámbito de los sistemas agroalimentarios localizados, por lo que constituyen una brecha abierta en los estudios sobre la gestión territorial y sus implicaciones para el desarrollo.

Conclusiones

EL estudio de la gobernanza requiere de aproximaciones sistémicas que permitan entender la retroalimentación entre diversos subsistemas, incluidos la cultura y el medio ambiente. Sin duda el estudio de los fenómenos alimentarios como un hecho social total, en la perspectiva del enfoque de Émile Durkheim, permite el estudio de las dinámicas de cooperación y coerción que existen en las áreas rurales y en los sistemas alimentarios. Pero es fundamental reconocer que en esas dinámicas la desigualdad en el acceso a los recursos, los conocimientos y el consumo de alimentos, las disputas y los conflictos juegan un papel esencial en la configuración de la asimetría y las relaciones de poder en los territorios. En este artículo se hace un llamado de atención a abandonar las visiones *naive* de la gobernanza como un sistema sin conflictos. Por ello, es necesario también discutir y debatir las implicaciones de la gobernanza territorial desde las dinámicas de la propiedad de la tierra hasta la implementación de la política pública, ya sea ésta instrumento de la política social —programas de seguridad alimentaria, por ejemplo el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) en el estado de Veracruz— o vehículo de un aparente desarrollo local, siempre capturado por los grupos empresariales de interés. Ofrecen un ejemplo de esto último el impulso de monocultivos de exportación (el caso de las frutillas de Michoacán) o de certificación de origen de los productos (la denominación de origen del mango ataulfo). Todo esto nos lleva a la conclusión de que es necesario profundizar el debate, sistematizar los casos y dar lugar a una teoría de la gobernanza territorial desde la óptica sistémica, desde los conflictos y acuerdos de los actores, y, finalmente, desde la gestión pública.

RESUMEN

Como sistema complejo, la gobernanza requiere de aproximaciones interdisciplinarias para estudiar de manera dinámica las dimensiones sociales y ambientales, políticas y culturales. En tanto, la gobernanza territorial es un campo necesario e innovador en los estudios de la gobernanza y pertinente para estudiar el hecho social alimentario; no obstante, tiene potencialidades y limitaciones que se discuten en este artículo.

Palabras clave: transversalidad del hecho alimentario, actores del territorio, gestión público-privada, mercados tradicionales-empresas globales, ciudadanía alimentaria, certificaciones institucionales.

ABSTRACT

Being a complex system, governance needs interdisciplinary approaches to examine, in a dynamic fashion, the social, environmental, political and cultural dimensions. On the other hand, territorial governance is an innovative and necessary field within governance studies; it is pertinent to analyze food as a social fact, and both its potential and limitations are discussed here.

Key words: transversality of the food fact, territorial stakeholders, public-private management, traditional markets-global companies, food citizenship, institutional certifications.