

Iniciativas de diálogo, participación e innovación social para mejorar la gobernanza territorial en el medio rural *

Dialogue, participation and social innovation initiatives for improving territorial governance in rural environments

PEDRO MARÍA HERRERA CALVO

Biólogo, especialista en planificación y gestión territorial

Director de proyectos

Fundación Entretantos (España)

pedrom@entretantos.org

ORCID: [0000-0002-2305-1586](https://orcid.org/0000-0002-2305-1586)

JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ

Biólogo, especialista en comunicación y participación ambiental

Coordinador general

Fundación Entretantos (España)

javier@entretantos.org

ORCID: [0000-0001-8879-3436](https://orcid.org/0000-0001-8879-3436)

Recibido/Received: 30-09-2020; Aceptado/Accepted: 12-03-2021

Cómo citar/How to cite: Herrera Calvo, Pedro María & García Fernández, Javier (2021): “Iniciativas de diálogo, participación e innovación social para mejorar la gobernanza territorial en el medio rural”, *Ciudades*, n°24, pp. 45-64. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.24.2021.45-64>

Este artículo está sujeto a una licencia “[Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0) / This article is under a “[Creative Commons License: Attribution-NonCommercial 4.0. International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0)

Resumen: La gobernanza territorial es un concepto complejo en el que se mezclan realidad e intención. Mientras el marco teórico plantea formas avanzadas de participación ciudadana y decisiones colaborativas, la realidad territorial, vista a través de la evolución del paisaje, muestra una tendencia clara hacia la polarización territorial, el abandono y el cambio en los usos del suelo hacia modelos urbanocéntricos, en la que la toma de decisiones se aleja cada vez más de las instituciones locales y la ciudadanía. Frente a esta situación, se analizan tres estudios de caso, seleccionados entre los proyectos desarrollados por la Fundación Entretantos y vinculados con la producción primaria de base territorial y se extraen enseñanzas, barreras y propuestas metodológicas con el objetivo de contribuir al diseño e implementación de iniciativas participativas que mejoren la gobernanza de los territorios rurales.

Palabras clave: gobernanza territorial, participación, agroecología, cambio global.

* Este artículo recoge resultados de proyectos de investigación de la Fundación Entretantos, financiados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a través de la convocatoria para entidades del tercer sector.

Abstract: Territorial governance is a complex concept that mixes reality with purpose. While its theoretical framework includes advanced forms of citizen participation and shared decisions, actual landscape trends show an image of territorial polarization, abandonment and land use change towards urban-centred models. This scenario pushes local population and institutions away from an increasingly centralised and top-down decision-making. Dealing with this situation, this paper analyses three case-studies led by Fundación Entretantos, all of them related to territory-based agricultural production. The analysis summarises the key learnings, constrains and methodological advances that can contribute to a better design and implementation of participatory initiatives aiming to improve territorial governance in rural areas.

Keywords: territorial governance, participation, agroecology, global change.

1. FUNDAMENTACIÓN

El presente trabajo estudia la ambigüedad y la complejidad del concepto de gobernanza territorial (en el que se mezclan realidad e intención), contrastando sus expectativas territoriales con las actuales tendencias de transformación del paisaje. Tomando como punto de partida la situación que muestra este estudio, se analizan tres propuestas impulsadas desde la Fundación Entretantos, seleccionando, entre el abanico de proyectos que desarrolla esta organización (Entretantos 2020), tres casos que han obtenido resultados en términos de mejora de la gobernanza territorial en el ámbito local. Estas iniciativas tratan de potenciar modelos participativos de gobernanza en ámbitos muy distintos, aunque con un interés muy específico en la producción agroecológica territorializada.

El trabajo adopta una perspectiva territorial multifuncional y multidisciplinar apoyada en dos cuestiones clave. La primera, en línea con el Convenio Europeo del Paisaje (2000), busca impulsar un modelo de gestión paisajística sostenible, capaz de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos socioambientales. La segunda parte de la apuesta por un modelo colectivo de gestión territorial, en el que el paisaje se entiende como la expresión sensorial del territorio (Mata Olmo et al., 2010) y su gobierno se aborda de forma colectiva desde una perspectiva de bien común (Ostrom, 1990).

La hipótesis de partida es que diversas iniciativas participativas multi-actor centradas en modelos agroecológicos de producción primaria pueden, bajo determinadas condiciones, acercar a la realidad práctica los modelos de gobernanza, mejorar su expresión sobre los territorios que las acogen y atenuar algunas de las tendencias más nocivas de la transformación del paisaje rural.

Para ello se analizan los tres casos de estudio con el objetivo de extraer una primera batería de aspectos comunes, barreras y lecciones aprendidas que contribuyan a mejorar las herramientas de gobernanza participativa para los territorios rurales.

El artículo aborda una fase preliminar de este análisis, no como una investigación al uso, sino más bien como un ensayo o reflexión sobre los aspectos comunes de estas iniciativas, buscando tanto evaluar su idoneidad y ajuste metodológico como su potencial en términos de gobernanza territorial. Esta reflexión puede contribuir a mejorar el diseño e implementación de otras propuestas que apunten a modular la transformación paisajística en nuestro país.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

La situación de partida puede ser sintetizada a partir de dos claves que orientan el trabajo: el alejamiento de la realidad del concepto de gobernanza territorial y la evolución y transformación del paisaje como indicador de dicha deriva. Sobre esas claves se justifica en los apartados siguientes la necesidad de modelos alternativos y se plantea el análisis de casos.

2.1. Una aproximación a la gobernanza territorial

El término “gobernanza”, originado en el ámbito económico, se refiere al resultado final de la toma de decisiones sobre un sistema concreto, abarcando el conjunto de acciones y actores que tienen como objetivo guiar, orientar o controlar su comportamiento (Rosas-Ferrusca et al., 2012). Así, la gobernanza abarca la relación que se establece entre la acción de gobierno, los actores implicados y el resultado final (Porrás, 2019). La contraposición entre gobierno, gobernabilidad y gobernanza genera escenarios complejos y a menudo conflictivos, aunque finalmente se tiende a plantear la gobernanza como un compromiso colectivo sobre la acción de gobierno y un proceso de coordinación multinivel entre los centros de toma de decisión (Pasquier, Simoulin, & Weisbein, 2007).

El término ha ido adquiriendo una proyección positiva, al procurar identificar, visibilizar y activar a todos los actores implicados a lo largo de la cadena de decisión. Esta acepción está recogida en el concepto de gobernanza multinivel, ampliamente adoptado en Europa (Bengoetxea, 2019) y difundido desde diferentes instituciones y actores (CoopEnergy, 2015). No obstante, esta positividad adherida al significado original ha generado también confusión, al mezclar la expresión de la realidad (la gobernanza) con un objetivo de intervención (su mejora).

Se habla de gobernanza territorial cuando el territorio deviene el objeto común sobre el que confluyen la acción de gobierno, la toma de decisiones y las relaciones entre actores, incorporando sus condicionantes físicos, ambientales y sociales (Farinós, 2015). En consecuencia, se pueden transfundir al territorio los mismos principios (y confusiones) de la gobernanza multinivel (Rosas-Ferrusca et al., 2018), donde los diferentes intereses y relaciones confluyen en un marco de acuerdo territorial, respaldado por una multiplicidad de actores que dialogan

y comparten activamente objetivos y responsabilidad (Farinós, 2008). También puede perder este sentido y quedarse en una visión reduccionista que persiga, únicamente, mejoras operativas en las relaciones verticales entre niveles institucionales (Faludi, 2012).

La gobernanza territorial viene recogida en el objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que propone, para el año 2030, lograr que los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. El desarrollo del concepto de gobernanza territorial ha sido muy diferente en los diversos espacios geográficos y, especialmente en América Latina, ha sido objeto de un amplio desarrollo conceptual, con un enfoque social y participativo (Ubilla-Bravo, 2018). La visión de la Unión Europea (UE), más institucional y centrada en la cohesión territorial, se asocia a 8 líneas de acción concretas (CEMAT, 2006): 1) estrategias colaborativas, 2) descentralización hacia niveles operativos, 3) cooperación institucional y administrativa vertical y multi-nivel, 4) cooperación transversal, 5) cooperación internacional, 6) colaboración público-privada, 7) participación ciudadana y 8) implicación del tejido social. Recientemente, el Pacto Verde Europeo propone un marco parcialmente coherente con este modelo, representado sobre todo por sus estrategias “De la granja a la mesa” (que comparte con los casos de estudio aquí analizados su vinculación con la producción primaria) y la estrategia “Biodiversidad 2030”. La primera de ellas apoya la gobernanza sostenible de la tierra, junto con la gestión del paisaje, la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático. La segunda propone un nuevo marco europeo territorial para la biodiversidad, apoyado en un modelo de planificación y gobernanza participativa, que se concreta en el desarrollo de infraestructuras verdes y soluciones basadas en la naturaleza.

En el caso español, la mejora de la gobernanza territorial ha sido un objetivo ampliamente abrazado en el mundo académico y urbanístico (Romero, 2009; González Medina, 2012), abarcando objetivos y niveles territoriales y administrativos muy diferentes (Farinós & Romero, 2006). No obstante, la descentralización política en España no se ha traducido, en general, en una mejora en la gobernanza territorial (Romero et al., 2018), prevaleciendo, en lugar del modelo “horizontal” que esta plantea, un modelo “vertical” carente de mecanismos eficaces de coordinación, como demuestran, por ejemplo, las tensiones territoriales generadas en el marco de la situación desencadenada por la covid-19 durante el año 2020 y 2021.

La mejora de la gobernanza territorial en España se plantea básicamente a partir de la coordinación administrativa y la participación ciudadana (Lozano et al., 2015), utilizando tres vías: 1) mejorar los instrumentos de planificación, 2) facilitar los mecanismos de control y rendición de cuentas, y 3) promover una nueva cultura política y territorial. No obstante, la inadecuación del marco institucional, la excesiva rigidez de los instrumentos de planificación y la

ausencia de participación real y efectiva han lastrado el progreso hacia ese modelo idealizado de gobernanza. Además, este fracaso, que evidencia la disociación entre realidad y aspiración, interfiere en el análisis de las tendencias de cambio de nuestros territorios y en la generación de propuestas que mejoren la gobernanza.

2.2. El paisaje como imagen del cambio territorial en España

Los cambios en el paisaje, a pesar de su amplitud y complejidad, se pueden utilizar como indicadores de cambio en la gobernanza del territorio (Scott, 2011). Estos procesos están generados e impulsados por combinaciones de factores políticos, institucionales, socioeconómicos, culturales, ecológicos y espaciales que se entrelazan y se expresan en el nivel territorial (Figura 1). Dichos factores generan efectos contradictorios y patrones de cambio difíciles de interpretar, como sucede con el abandono del territorio (Sluiter & de Jong, 2007), que se vincula estrechamente con procesos concurrentes de concentración e intensificación agraria (Plieninger et al., 2016).

Estos procesos han impulsado una tendencia creciente y generalizada de urbanización en España (Olazabal Salgado & Bellet Sanfeliu, 2018) y en el resto de Europa (Primdahl et al., 2013). Este proceso de urbanización, ligado al cambio global e impulsado por la transformación de los modos de vida, ha llevado al 80% de la población europea actual a vivir en áreas urbanas (Antrop, 2004). Su enlace histórico con la industrialización agraria y la emigración del campo a la ciudad activado en la segunda mitad del siglo pasado (Rosen & Tarr, 1994) y su combinación con otros factores (entre ellos el descenso en la natalidad, las migraciones, la integración en la UE o la pérdida de servicios) ha supuesto un brutal impacto en los territorios rurales del interior de España y, lógicamente, en su gobernanza.

El proceso de urbanización, junto a las infraestructuras y grandes proyectos asociados a éste, está definiendo el marco en el que se relacionan las ciudades europeas con su medio rural. En lo social, la dicotomía rural-urbana parece volverse irrelevante, a medida que la población rural gana acceso a la movilidad, el transporte y las tecnologías de la información y comunicación (González-Ávila et al., 2020) generando una sociedad urbanizada, asentada sobre una red territorial compleja, que ha ido abandonando su identidad rural, y ha dejado de darle importancia tanto a sus valores como a la gestión territorial.

El proceso urbanizador también se refleja en la polarización y uniformización del paisaje: las áreas marginales, extremas y menos accesibles, caen en el abandono perdiendo sus cultivos y espacios productivos, produciéndose una “silvestrización” del paisaje caracterizada por la forestación, la “matorralización” y la pérdida de espacios abiertos (González Díaz et al., 2018). La agricultura se concentra e industrializa, en paralelo a la pérdida de empleo y población agraria activa (Molinero, 2006) que, además, comienza a

instalarse en las ciudades. Por otra parte, crecen los proyectos de explotaciones mineras y grandes infraestructuras energéticas impulsados por la globalización, el incremento de la demanda de materias primas y las actividades especulativas de los fondos de inversión (Muradian et al., 2012). Mientras tanto, las áreas de influencia urbana generan espacios intensamente utilizados intercalados en una matriz agroindustrial que pierde variedad, biodiversidad y elementos valiosos del paisaje (van Vliet et al., 2015). La diversidad paisajística regional decrece alrededor de un diseño territorial urbanocéntrico (Antrop, 2004) gobernado por instancias políticas igualmente sesgadas hacia lo urbano que Naredo (2000) llama “estados metropolitanos”.

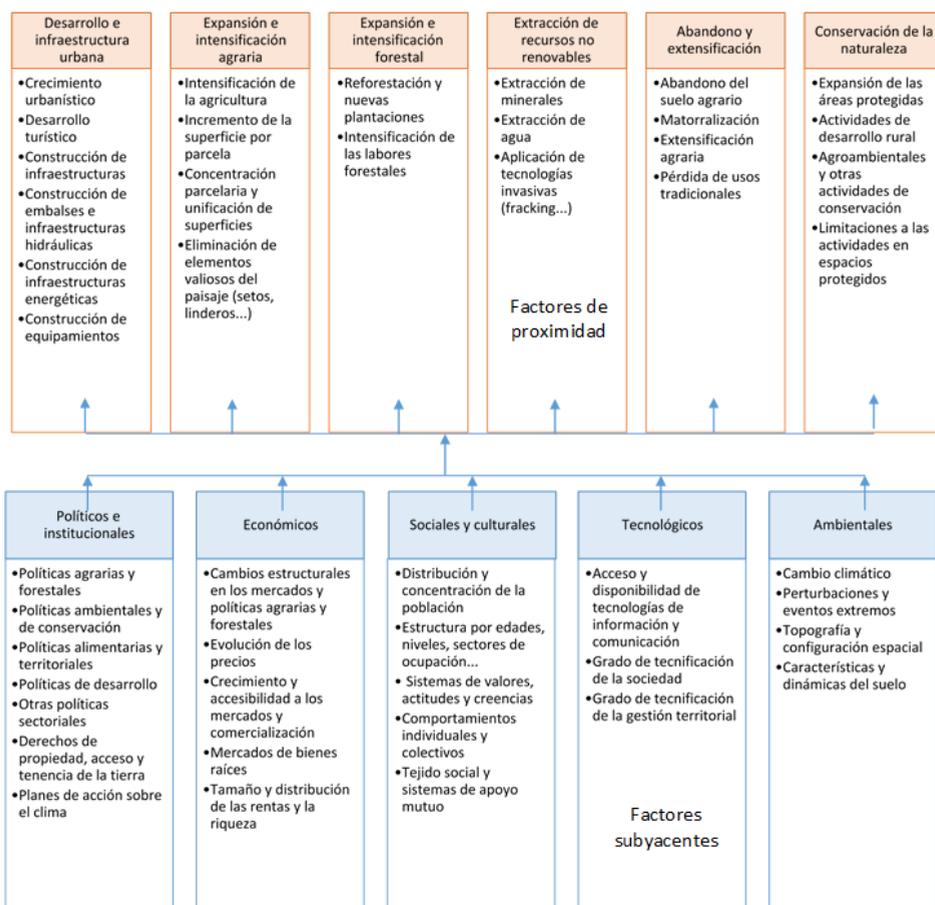


Figura 1. Factores de proximidad y subyacentes en los cambios paisajísticos que pueden influir en potenciales conflictos asociados a estos procesos.

Fuente: Elaboración propia, adaptada de Plieninger et al. (2016).

2.3. El paisaje como imagen del cambio territorial en España

Así pues, mientras el marco teórico de la gobernanza territorial plantea decisiones colaborativas y formas avanzadas de participación ciudadana, la realidad del medio rural muestra una tendencia clara hacia la polarización de usos, el abandono y la urbanización, en la que la gobernanza se aleja cada vez más del ámbito local y ciudadano para recaer en administraciones de niveles superiores y grandes inversores (Gil-Valentín, 2015; Romero et al., 2018). En cambio, se ha forzado a las comunidades e instituciones municipales rurales a hacer frente a la gestión territorial sin dotarlos de los recursos, la capacidad técnica o las competencias necesarias. Tampoco las políticas europeas de desarrollo rural han sido capaces de incorporar plenamente la participación de los agentes económicos y sociales a nivel local, tal y como planteaba la metodología LEADER, fallando en su intención de relocalizar la gobernanza territorial (Moyano, 2018).

Esta situación refleja, también, la escasa atención que se presta a la planificación de los territorios rurales. La descoordinación y falta de cooperación entre unos niveles administrativos estancos resulta evidente (Farinós et al., 2005). Lozano et al. (2015) atribuyen esta situación política a la falta de una cultura del pacto entre administraciones y partidos. Además, los instrumentos de planificación también están dispersos, poco coordinados y son escasamente coherentes entre sí, aunque sí existen algunos ejemplos de colaboración efectiva, como es el caso de algunos consorcios (Rodríguez et al., 2005), diversos sistemas de planificación en cascada en Cataluña o Navarra, y otras experiencias de planificación, gestión y gobernanza territorial (Farinós & Romero, 2006). En todo caso, según estos autores, las malas prácticas predominan sobre las buenas, detectándose graves carencias y prevaleciendo una visión gerencialista, inviable en un estado moderno, que necesita mecanismos de coordinación institucional y ciudadana.

El consecuente debilitamiento del control local ha permitido la emergencia de disputas por el control de los recursos o la ubicación de proyectos planificados en niveles superiores. Algunos gobiernos regionales y operadores económicos, además, han tratado de aprovechar la situación para simplificar los trámites y reducir las trabas para desarrollar proyectos considerados como estratégicos pero que generan rechazo local (Ceballos, 2020). Esta situación ha desencadenado un escenario de frecuentes conflictos relacionados con los recursos naturales (Herrera, 2021) que, en última instancia, debilitan y bloquean la gobernanza territorial.

Así, las propuestas de mejora de la gobernanza territorial colisionan, a menudo, con la realidad de un marco competencial, institucional y legal incompatible con ellas, lo que dificulta, además, la necesaria integración entre las diferentes dimensiones, niveles y actores que inciden en un territorio. El resultado es que la realidad territorial, en nuestro país y en el conjunto de la UE,

muestra tendencias contrarias a los objetivos iniciales, promoviendo una gestión vertical incapaz de sustentar las comunidades rurales.

Las alternativas a esta situación pasan por reactivar los componentes económicos, sociales, ambientales y políticos locales de estos espacios. Para ello, un primer reto consiste en retomar, desde lo local, parte del control del territorio y de su capacidad productiva y de soporte, generando actividad económica sostenible (Boisier, 2016). En esta línea de trabajo se asientan las iniciativas de investigación-acción participativa que la Fundación Entretantos desarrolla desde 2012 (Entretantos, 2020), cuyo estudio se expone a continuación.

3. METODOLOGÍA

El artículo plantea un estudio de casos sobre tres iniciativas desarrolladas por la Fundación Entretantos, mostrando algunos de sus principales logros y aportes metodológicos, así como las barreras a las que se enfrentan y, de acuerdo con el objetivo global del trabajo, abordando su potencial en términos de gobernanza territorial.

Este análisis previo de la gobernanza territorial se desarrolla utilizando la metodología de estudio de casos (Yin, 2018), como modelo de investigación que analiza un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real (Jiménez & Comet, 2016). Los resultados recogidos en este artículo exponen una fase temprana de la investigación, en la que un primer sondeo busca extraer conclusiones generales que deberán ser contrastadas en fases posteriores.

Se han seleccionado y se describen (entre las diferentes iniciativas en las que trabaja la Fundación Entretantos), tres casos de estudio que han conseguido, de forma directa o indirecta, avances significativos en términos de gobernanza de los espacios rurales. El nexo común entre estos proyectos consiste en tratar de defender o recuperar modelos sostenibles, colaborativos y participativos de producción primaria, dependientes fundamentalmente de los recursos proporcionados por el propio territorio. Este enfoque en la producción primaria (aunque no sea la única ni la más importante en términos monetarios en el medio rural), se adopta tanto por su influencia en la gestión territorial como por su íntima relación con los ciclos naturales.

Los tres casos de estudio parten de diferentes enfoques, intensidades y perspectivas, para hacer después un análisis conjunto, mostrar los aspectos compartidos y extraer enseñanzas y conclusiones de sus resultados. A partir de este análisis se esbozan las líneas generales de una propuesta metodológica eficaz para impulsar la gobernanza territorial que, en posteriores fases de la investigación, debe ser refinada y validada.

4. DESCRIPCIÓN DE CASOS

Este apartado recoge una primera descripción cualitativa y un breve análisis individual de estos casos, prestando atención a los rasgos comunes que los definen y a sus principales diferencias:

- 1) El Observatorio Campo Grande.
- 2) La Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo.
- 3) La Red de Ciudades por la Agroecología.

La descripción de cada una de ellas expone algunas cuestiones básicas sobre su funcionamiento y valor territorial, con el objetivo de abrir el camino a la reflexión y el planteamiento de conclusiones útiles sobre su potencial e idoneidad para mejorar la gobernanza territorial.

4.1. Observatorio Campo Grande: abordando el conflicto entre el lobo y la ganadería extensiva

El primer caso se ocupa del tratamiento de determinados conflictos que debilitan la gobernanza de algunos espacios cuya actividad principal es la ganadería extensiva, en concreto el conflicto en torno al lobo, posiblemente el más simbólico de los que existentes en la península ibérica alrededor de la biodiversidad y los recursos naturales.

La iniciativa se plantea desde una perspectiva de mediación, utilizando herramientas colaborativas y de diálogo para permitir un acercamiento entre posturas antagonistas (Herrera et al., 2019). La espina dorsal de la iniciativa fue la creación y desarrollo de un grupo de análisis, reflexión y discusión (el Grupo Campo Grande) donde participan personas pertenecientes a los diferentes ámbitos y sectores vinculados al conflicto, con discursos a priori enfrentados. Tras más de tres años de trabajo colaborativo, este grupo llegó a una serie de acuerdos y propuestas consensuadas para avanzar en la rebaja de la tensión que esta cuestión genera: la Declaración del Grupo Campo Grande (Grupo Campo Grande, 2018). Esta declaración recoge propuestas y avances en diferentes ámbitos relacionados con la prevención de los daños y la gestión de la especie, incluyendo varias cuestiones relacionadas con la gobernanza del territorio: la evaluación y compensación de daños, las medidas de manejo y reducción, el control de daños, etc. El diagnóstico elaborado por este grupo muestra el conflicto como una confrontación que surge de la grave polarización territorial y en cuya raíz se sitúa el control del territorio, al materializar las tensiones subyacentes entre la conservación de la naturaleza y el colectivo ganadero extensivo, y por extensión, buena parte de la población rural (Majadas, 2019). Lo singular es que ambas perspectivas son legítimas, tienen objetivos compatibles y persiguen modelos de desarrollo sostenible para esos territorios.

Una vez concluida la elaboración de la Declaración del Grupo Campo Grande, su divulgación y exposición pública así como la búsqueda de apoyos, el propio grupo decidió introducir cambios sustanciales en su funcionamiento y plantear su ampliación a otros sectores poco representados, la incorporación de personas procedentes del ámbito administrativo e institucional y la conversión del grupo en un observatorio permanente sobre el tema, para hacer el seguimiento de la cuestión a nivel político, mediático y de opinión pública. El Observatorio Campo Grande sigue trabajando para atenuar este conflicto y alinear a los contendientes en una causa común: la búsqueda de un modelo compartido de gobernanza que favorezca la sostenibilidad a largo plazo de estos territorios.

4.2. Plataforma por la Ganadería Extensiva, el pastoreo como herramienta de gestión territorial

El segundo caso se centra en la ganadería extensiva, la producción animal basada en el pastoreo de los recursos territoriales, tan hondamente arraigada en la cultura e historia de la Península Ibérica. La realidad actual es que las pequeñas explotaciones extensivas están desapareciendo, a pesar de que representan una actividad clave tanto en la producción local como en la configuración del paisaje. Aunque su papel ha permanecido siempre en un segundo plano en los procesos de planificación, el pastoreo es una potente herramienta de gestión territorial, que demanda una consideración específica para aprovechar al máximo su potencial, bien definido en la literatura científica (Seid et al, 2016). Organizaciones internacionales como la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO) promueven mejoras en la tenencia y gobernanza de los territorios pastoreados como vía para potenciar la conectividad, generar infraestructura verde, conservar el suelo, fijar carbono y mantener paisajes culturales (Davies et al., 2016).

La Fundación Entretantos se ha implicado, desde su nacimiento, en la defensa de la ganadería extensiva a nivel político, buscando mejorar la conservación, la gestión y la gobernanza de los territorios marginales de nuestro país (Herrera, 2020). La principal iniciativa desarrollada en materia de gobernanza es la “Plataforma por la ganadería extensiva y el pastoralismo”, una entidad de ámbito estatal conformada por organizaciones y personas procedentes del sector ganadero, la academia y la investigación, el ámbito técnico y administrativo y el tejido social, incluyendo numerosas entidades ecologistas, de desarrollo rural, de apoyo a la trashumancia, etc. En total, más de 400 organizaciones y personas individuales que se vertebran en torno a una lista de correos extraordinariamente activa, diversas herramientas de comunicación pública, incluyendo su página web¹ y la presencia en redes

¹ www.ganaderiaextensiva.org (fecha de referencia: 30-09-2020).

sociales y diversos eventos anuales (asamblea, grupos de trabajo, webinarios y las jornadas de trabajo e intercambio “Territorios Pastoreados”). La Plataforma funciona con base asamblearia a partir de acuerdos entre sus miembros, mientras la Fundación Entretantos realiza labores profesionalizadas de secretaría técnica y facilitación. A nivel de gobernanza esta iniciativa busca incorporar el pastoreo y sus agentes a los diferentes instrumentos de planificación y gestión territorial, desde la conservación de hábitats y espacios a la prevención de incendios.

4.3. Red de Ciudades por la Agroecología: hacia la relocalización de los sistemas alimentarios

La línea de trabajo con un mayor potencial de incidencia territorial es la relacionada con las políticas locales de alimentación sostenible. El lanzamiento en 2015 del Pacto de Milán sobre Políticas Alimentarias Urbanas, firmado en sus inicios por más de 100 ciudades, impulsó la alimentación al primer plano de las políticas locales. En el contexto español este pacto facilitó la creación en 2017 de la “Red de Ciudades por la Agroecología”, actualmente integrada por más de 20 municipios españoles, y que cuenta con la Fundación Entretantos como secretaría técnica (López-García et al., 2018).

Territorialmente, las políticas de alimentación sostenible tratan de relocalizar los sistemas de producción de alimentos, estableciendo fuertes vínculos de abastecimiento con la producción agraria de proximidad. Bajo esta premisa han surgido dos propuestas de gran interés para la gobernanza territorial. La primera es la articulación entre los espacios urbanos y rurales en torno a la producción, distribución y consumo de alimentos, cuya expresión más innovadora son los Sistemas Alimentarios de Ciudad-Región (Jennings et al., 2015). La segunda es la coordinación horizontal entre ciudades (o gobernanza translocal), para contrarrestar la carencia de recursos y la dependencia política de los niveles superiores de la administración (Moragues-Faus et al., 2017). Precisamente en este ámbito se asienta esta Red de Ciudades por la Agroecología que, al igual que otras redes de ciudades europeas, parte de un enfoque práctico para apoyar los procesos locales y favorecer la coordinación y el intercambio de experiencias. Además, la red presta una atención muy especial a las organizaciones sociales, consideradas un actor esencial en la defensa y articulación de las políticas alimentarias locales. En todos los espacios de trabajo de la red (itinerarios de intercambio, webinarios y seminarios, grupos de trabajo, etc.) los municipios comparten con el tejido social diagnósticos y soluciones a los problemas que se van presentando.

Así, la gobernanza territorial de los sistemas alimentarios pone también el foco en la interrelación entre actores, incorporando, además, las relaciones entre espacios rurales y urbanos. Por otra parte, la necesidad de articular verticalmente las políticas alimentarias de los diferentes niveles administrativos

se ve matizada por el protagonismo indudable de las administraciones locales, tanto las ciudades como los territorios rurales que los abastecen, convirtiendo la alimentación en un ejemplo paradigmático de políticas territoriales transversales. En este sentido, se está generando un movimiento de abajo arriba y fuerza creciente que, partiendo de la iniciativa del tejido social, ha ido impulsando a los Ayuntamientos para después escalar hacia las redes de ciudades, la incorporación de gobiernos autonómicos y, finalmente, hacia el nivel nacional y el europeo, representado en este caso por la estrategia “de la granja a la mesa”.

5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS: ASPECTOS COMUNES Y BARRERAS DE ESTAS INICIATIVAS DE GOBERNANZA TERRITORIAL

Un primer análisis de los tres casos de estudio muestra una serie de aspectos comunes que permiten dibujar una pauta básica en su planteamiento: 1) el uso de plataformas multi-actor, 2) la participación social, 3) la coproducción de conocimiento y 4) la innovación social.

Este tipo de plataformas (*multi-stakeholder*) han sido ampliamente utilizadas en procesos participados (Schwilch et al., 2012) y se han convertido en un mecanismo indispensable en cualquier proyecto de gobernanza territorial. Su rendimiento, no obstante, es a veces inferior a lo esperado a causa de varias dificultades y barreras que interfieren con el resultado final (Kusters et al., 2018).

Las plataformas multi-actor dependen del grado de implicación de los participantes, y resulta vital no sólo detectar a los actores clave sino conseguir que se comprometan con el proceso y sus resultados. En nuestros casos de estudio se ha conseguido a través de un mapeo de actores previo y trabajando para incorporar al proceso a algunos sectores a menudo infrarrepresentados y a personas con capacidad de implementar acciones sobre el terreno (productoras, técnicas o funcionarias, e incluso colectivos específicos, como veterinarios, capaces de aportar claves funcionales difíciles de extraer de otra manera), una aproximación que requiere el apoyo y la complicidad permanente de agentes locales.

Además, las dinámicas de trabajo diseñadas para estas plataformas modulan la expresión de estos equilibrios de poder y previenen la aparición de fases tóxicas mediante un tratamiento metodológico adecuado. Estas permiten a los participantes conocer los objetivos reales y la forma en que se va a usar el resultado final, participar en el diseño del propio proceso, sentir que su conocimiento y aportación es valorada y esperada, de forma que les induzca a aportar generosamente. Se generan espacios de diálogo cómodos y de confianza, que permiten la reflexión crítica y autocrítica, y el tratamiento adecuado tanto de los conflictos explícitos como de los latentes. La programación a largo plazo y la asignación de recursos suficientes son también

elementos comunes a estos procesos, junto con una facilitación profesional y muy cuidada.

La participación social es otra de las claves comunes a los casos de estudio, articulada sobre la capacidad de acción colectiva de los participantes, que puede desarrollarse a partir de distintos formatos de redes colaborativas (Bodin, 2017) aunque su implementación es compleja y se enfrenta a algunos desafíos notorios. El primero de ellos es la necesidad de abordar aspectos conflictivos, profundamente imbricados en las comunidades, mientras simultáneamente se mantiene la capacidad operativa. El segundo consiste en establecer vínculos sólidos entre los actores que ayuden a reforzar su acción colectiva. El tercero consiste en mantener su implicación y compromiso, mientras que el cuarto implica manejar el equilibrio entre el desarrollo de procesos adaptables, capaces de lidiar con situaciones de cambio e incertidumbre y, a la vez, dotarlos de la suficiente estabilidad y resiliencia como para funcionar a largo plazo. Esta estabilidad, que se concreta en el marco temporal a largo plazo de los proyectos y en su flexibilidad interna, permite introducir cambios en su estructura y funcionamiento. Dichos cambios, propiciados por los propios participantes, son también determinantes para la estabilidad y la obtención de resultados.

El tercer elemento común es la coproducción de conocimiento (Torre & Wallet, 2013) y su aplicación en forma de innovación social. Esta coproducción integra las capacidades y la experiencia de los diferentes actores, incluyendo la investigación, la práctica y la técnica. Por su parte, la innovación social incide en las transformaciones en las relaciones sociales y la operación colectiva (Herraiz Lizán et al., 2019) de forma que, posteriormente, puedan escalarse y diseminarse hacia otros espacios y niveles. La combinación de conocimiento e innovación provee al proceso del soporte intelectual que necesita para su funcionamiento. No obstante, también aparecen algunas barreras destacadas, como las carencias a la hora de asimilar los sistemas de creencias de los diferentes actores o las barreras lingüísticas y culturales entre ellos.

El análisis destaca, entre las barreras descritas, la gran dificultad que supone la coordinación entre niveles territoriales y administrativos. Existe una tensión manifiesta entre la rigidez competencial de los niveles territoriales administrativos y la complejidad de las redes anidadas que contribuyen a la gestión de un territorio concreto (Stead, 2014). De hecho, entre las barreras para el desarrollo de proyectos de gobernanza territorial destacan tanto la incapacidad de las diferentes instituciones para coordinarse como la falta de encaje entre las delimitaciones territoriales difusas y flexibles de la producción primaria y la rigidez administrativa y competencial. Esta situación interfiere con el funcionamiento y las propuestas de los casos de estudio, que a menudo se encuentran con dificultades de coordinación con las instituciones, pero que también han ido planteando mecanismos creativos de coordinación política.

6. CONCLUSIONES

El análisis conjunto de los tres casos de estudio muestra que se pueden implementar procesos de gobernanza territorial enfocándose en diferentes actividades primarias, como la agricultura o la ganadería. Dicho análisis muestra una serie de factores comunes y barreras (sobre todo administrativas) que pueden servir como guía para la planificación y desarrollo de estos procesos.

Las lecciones que surgen de este análisis indican que los procesos de gobernanza territorial deben ser participativos, apoyados en plataformas multiactor y espacios de diálogo y negociación, integrando los diferentes intereses que convergen en el territorio objetivo y aprovechando el conocimiento y la experiencia de todas las partes. Además, deben ser cuidadosamente diseñados y planificados, utilizar mecanismos avanzados de facilitación y mediación, y abordar los conflictos desde las primeras etapas del proceso.

Otros aprendizajes extraídos se refieren a la necesidad de disponer de recursos y perspectivas a largo plazo que respeten la evolución propia de cada proceso. Cada uno de estos componentes tiene sus barreras y dificultades, que pueden ser previstas y gestionadas internamente, una vez establecida una dinámica participativa robusta y estable. Hay barreras estructurales, sobre todo las derivadas de la falta de coordinación entre administraciones, que complican sobremanera el éxito de estos procesos. No obstante, estas experiencias en activo demuestran su capacidad para lidiar con problemas territoriales complejos, acercando el modelo teórico de la gobernanza multiactor a la realidad de cada territorio involucrado e impulsando su papel en la sostenibilidad y la adaptación al cambio global.

BIBLIOGRAFÍA

- Antrop, Marc (2004), “Landscape change and the urbanization process in Europe”, *Landscape and Urban Planning*, vol. 67, nº1-4, pp. 9-26. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0169-2046\(03\)00026-4](https://doi.org/10.1016/S0169-2046(03)00026-4)
- Bengoetxea, Joxerramón (2019), *Europa de las regiones y el futuro Federal de Europa*, Sabadell, Midac, SL.
- Bodin, Örjan (2017), “Collaborative environmental governance: achieving collective action in social-ecological systems”, *Science*, vol. 357, nº6.352, pp. eaan1114. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.aan1114>

- Boisier, Sergio (2016), “Desarrollo (local), ¿de qué estamos hablando?”, en Noguera J. -ed.- *La visión territorial y sostenible del desarrollo local*, Valencia, Universitat de València, pp. 23-46.
- Ceballos Ayuso, Miguel Ángel (2020), “Las actuaciones de interés regional en la comunidad autónoma de Castilla y León”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* nº336, pp. 115-154.
- CEMAT (2006), *Resolution on Territorial governance Final*, Estrasburgo, Regional Planning and Technical Cooperation, Consejo de Europe.
- CoopEnergy (2015), *Guía para la gobernanza multinivel para autoridades públicas locales y regionales*, Warwick, Proyecto CoopEnergy.
- Davies, Jonathan; Herrera, Pedro M.; Ruiz-Mirazo, Jabier.; Mohamed-Katerere, Jenniffer; Hannam, Ian; Nuesri, Emmanuel & Batello, Catherina (2016), *Improving governance of pastoral lands*, Roma, FAO.
- Entretantos (2020), *Memoria de Transparencia*, Fundación Entretantos. Disponible en: https://www.entretantos.org/wp-content/uploads/2021/02/DocumentoTransparencia_Mayo2020.pdf (fecha de referencia: 30-09-2020).
- Faludi, Andreas (2012), “Multi-level (territorial) governance: Three criticisms”, *Planning Theory & Practice*, vol. 13, nº2, pp. 197-211. DOI: <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.677578>
- Farinós, Joaquín (2008), “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº46, pp. 11-32. Disponible en: <https://www.bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668> (fecha de referencia: 30-09-2020).
- Farinós, Joaquín (2015), *Innovación institucional y nuevas formas de gobernanza en la ordenación territorial*, Valencia, Cátedra de cultura territorial valenciana. Disponible en: <https://cctv.blogs.uv.es/files/2016/10/Innovacin-institucional-y-nuevas-formas-de-gobernanza-en-la-ordenacin-territorial.-Ctedra-de-Cultura-Territorial-Valenciana.pdf> (fecha de referencia: 30-09-2020).
- Farinós, Joaquín; Romero, Juan & Sánchez de Madariaga, Inés (2005), “Structural problems for the renewal of planning styles”, *European Planning Studies*, vol. 13, nº2, pp. 217-235. DOI: <https://doi.org/10.1080/0965431042000321794>
- Farinós Joaquín & Romero, Juan (2006), *Gobernanza territorial en España: claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos. Desarrollo Territorial*, Valencia, Universitat de València.

- Gil Valentín, Elena (2015), *La legitimación directa de desarrollos urbanísticos por la ordenación territorial. El caso de Castilla-La Mancha*. Tesis Doctoral, Universidad Carlos III.
- González-Ávila, Sergio; López-Leiva, César; Bunce, Robert G. & Elena-Rosselló, Ramón (2020), “Changes and drivers in Spanish landscapes at the Rural-Urban Interface between 1956 and 2018”, *Science of The Total Environment*, n°714, pp. 136858. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.136858>
- González Díaz, José A.; Celaya, Rafael; Fernández García, Felipe; Osoro, Koldo & Rosa García, Rocío (2019), “Dynamics of rural landscapes in marginal areas of northern Spain”, *Land Degradation & Development*, vol. 30, n°2, pp. 141-150. DOI: <https://doi.org/10.1002/ldr.3201>
- González Medina, Moneyba (2012), “La planificación estratégica de ‘nueva generación’”, *Geopolítica(s)*, vol. 3, n°2, pp. 271-291. DOI: https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2012.v3.n2.40400
- Grupo Campo Grande (2018), *Declaración del Grupo Campo Grande para el tratamiento del conflicto en torno al lobo*.
- Herraiz Lizán, Cristina; Vercher Savall, Néstor & Esparcia Pérez, Javier (2019), “Análisis relacional en iniciativas socialmente innovadoras”, *Cuadernos Geográficos*, vol. 58, n°3, pp. 83-102. DOI: <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i3.8647>
- Herrera Calvo, Pedro M. (2021), “El conflicto en la gobernanza de los territorios rurales. [I] Un marco global desde la mediación y la participación social”, *Cuadernos Entretantos*, n°7, pp. 1-43.
- Herrera Calvo, Pedro M. -ed.- (2020), *Ganadería y cambio climático: un acercamiento en profundidad*, Fundación Entretantos y Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo.
- Herrera, Pedro M.; Alonso Nuria; Sampedro Yolanda; Majadas Julio; Sánchez José A. & Casas Víctor (2019), “Social Mediation Initiative on the Coexistence between Iberian Wolf and extensive livestock farming”, *CPD News*, n°18, pp. 15-23.
- Jennings, S.; Cottee, J.; Curtis, T. & Miller, S. (2015), *Food in an Urbanised World*, Londres, International Sustainability Unit.
- Jiménez, Viviana & Comet, Cornelio (2016), “Los estudios de casos como enfoque metodológico”, *ACADEMO Revista de investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 3, n°2, pp. 1-11. Disponible en: <https://revistacientifica.uamericana.edu.py/index.php/academo/article/view/54> (fecha de referencia: 30-09-2020).

- Kusters, Koen; Buck, Louise; de Graaf, Maartje; Minang, Peter; van Oosten, Cora. & Zagt, Roderick (2018), “Participatory planning, monitoring and evaluation of multi-stakeholder platforms in integrated landscape initiatives”, *Environmental management*, vol. 62, n°1, pp. 170-181. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00267-017-0847-y>
- López-García, Daniel; Alonso, Nuria & Herrera, Pedro M. (2018), *Políticas alimentarias urbanas para la sostenibilidad. Análisis de experiencias en el Estado español*, Valladolid, Fundación Entretantos.
- Lozano, Peio; Latasa, A. & Ruiz, A. (2015), “Los procesos de gobernanza territorial dentro de la ordenación del territorio del País Vasco”, en Ibarra, P.; Montorio, R. & Rodrigues, M. -eds.- *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza y AGE, pp. 235-244.
- Majadas, Julio (2019), “El conflicto del lobo. Una oportunidad para desmontar tópicos”, *Soberanía Alimentaria*, n°35, pp. 17-21. Disponible en: <https://www.soberaniaalimentaria.info/numeros-publicados/70-numero-35/675-el-conflicto-del-lobo> (fecha de referencia: 30-09-2020).
- Mata Olmo, Rafael; Rodríguez Chumillas, Isabel; Cabrerizo, Casilda & Fernández Muñoz, Santiago (2010), “Gestión del paisaje y gobierno del territorio: Una mirada crítica desde la región urbana de Madrid”, en *Cuadernos de Geografía*, n°88, pp. 215-240. Disponible en: <https://ojs.uv.es/index.php/CGUV/article/view/14264> (fecha de referencia: 30-09-2020).
- Molinero, Fernando. (2006), “La evolución de la agricultura en España: tradición, modernización y perspectivas”, *Norba, Revista de Geografía*, n°11, pp. 85-106. Handle: <http://hdl.handle.net/10662/676>
- Moragues-Faus, Ana; Sonnino, Roberta & Marsden, Terry (2017), “Exploring European food system vulnerabilities”, *Environmental Science & Policy*, n°75, pp. 184–215. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.05.015>
- Moyano, Pedro B. (2018), “La implicación de los agentes sociales y económicos en el desarrollo rural: una necesidad insatisfecha”, *Economía Agraria y Recursos Naturales*, vol. 17, n°2, pp. 55-79. DOI: <https://doi.org/10.7201/earn.2017.02.03>
- Muradian, Roldan; Walter, Mariana & Martinez-Alier, Joan (2012), “Hegemonic transitions and global shifts in social metabolism: implications for resource-rich countries”, *Global Environmental Change*, vol. 22, n°3, pp. 559–567. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2012.03.004>
- Naredo, José M. (2001), “Ciudades y crisis de civilización”, en *Boletín CF+S*, Madrid, Instituto Juan de Herrera. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/b/n15/ajnar.html> (fecha de referencia: 30-09-2020)

- Ostrom, Elinor (1990), *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pasquier, R.; Simoulin, V. & Weisbein, J. -dir.- (2007), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ.
- Plieninger, Tobias; Draux, Helen; Fagerholma, Nora; Bieling, Claudia; Burgid, Mathias; Kizose, Tanasis; Kuemmerle, Thobias; Primdahl, Jorgen & Verburgg, Peter H. (2016), “The driving forces of landscape change in Europe”, *Land Use Policy*, vol. 57, pp. 204-214. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.04.040>
- Porras Sánchez, Francisco (2019), *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*, México, Instituto Mora (col. contemporánea).
- Primdahl, Jorgen.; Andersen, Erlin; Swaffield, Simon & Kristensen, Lone (2013), “Intersecting dynamics of agricultural structural change and urbanisation within European rural landscapes”, *Landscape Research*, vol. 38, nº6, pp. 799–817. DOI: <https://doi.org/10.1080/01426397.2013.772959>
- Rodríguez, Fermín; Fernández, Rafael & Cadenas, Adrián (2005), “Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº39, pp. 177-199. Disponible en: <https://www.bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/503> (fecha de referencia: 30-09-2020).
- Romero, Juan; Brandis, Dolores; Delgado Viñas, Carmen; García Rodríguez, José L.; Gómez Moreno, María L.; Olcina, Jorge; Rullán, Onofre; Vera-Rebollo, José F. & Vicente Ruffí, Joan (2018), “Aproximación a la Geografía del despilfarro en España: balance de las últimas dos décadas”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº77, pp. 1-51. DOI: <https://doi.org/10.21138/bage.2533>
- Romero González, Juan (2009), *Geopolítica y Gobierno del territorio en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Romero González, Juan (2018), “El gobierno del territorio en España. Organización territorial del estado y políticas públicas con impacto territorial”, en *XXV Congreso de la AGE*, Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles.
- Rosas-Ferrusca, Francisco J.; Calderón-Maya, Juan R. & Campos-Alanís, Héctor (2012), “Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial”, *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, vol. 14, nº2, pp. 113-136. Disponible en: <https://quivera.uaemex.mx/article/view/9628> (fecha de referencia: 30-09-2020).

- Rosas-Ferrusca, Francisco; Calderón-Maya, Juan; Campos-Alanís, Héctor. & Jiménez Sánchez, P. (2018), “Análisis del concepto de gobernanza territorial desde el enfoque del desarrollo urbano”, *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, n°31, pp. 175-210. Disponible en: <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/53699/56348> (fecha de referencia: 30-09-2020).
- Rosen, Christine M. & Tarr, Joel A. (1994), “The importance of an urban perspective in environmental history”, *Journal of Urban History*, vol. 20, n°3, pp. 299-310. DOI: <https://doi.org/10.1177/009614429402000301>
- Olazabal Salgado, Eduardo & Bellet Sanfeliu, Carmen (2018), “Procesos de urbanización y artificialización del suelo en las aglomeraciones urbanas españolas (1987–2011)”, *Cuadernos Geográficos*, vol. 57, n°2, pp. 189-210. DOI: <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v57i2.5920>
- Schwilch, Gudrun; Bachmann, Felicitas; Valente, Sandra; Coelho, Celeste; Moreira, Jorge; Laouina, Abdellah. & Reed, Milou. S. (2012), “A structured multi-stakeholder learning process for Sustainable Land Management”, *Journal of environmental management*, n°107, pp. 52-63. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2012.04.023>
- Scott, Alistair (2011), “Beyond the conventional: Meeting the challenges of landscape governance within the European Landscape Convention?”, *Journal of Environmental Management*, n°92, pp. 2.754-2.762. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2011.06.017>
- Seid, M. A.; Kuhn, N. J. & Fikre, T. Z. (2016), “The role of pastoralism in regulating ecosystem services”, *Revue scientifique et technique (International Office of Epizootics)*, vol. 35, n°2, pp.435-444. DOI: <https://doi.org/10.20506/rst.35.2.2534>
- Sluiter, Raymond. & de Jong, Steven M. (2007), “Spatial patterns of Mediterranean land abandonment and related land cover transitions”, *Landscape Ecology*, n°22, pp. 559–576. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10980-006-9049-3>
- Stead, Dominic (2014), “The rise of territorial governance in European policy”, *European Planning Studies*, vol. 22, n°7, pp. 1.368-1.383. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.786684>
- Torre A. & Wallet F. (2013), “Innovation and governance of rural territories”, en Coudel E.; Devautour H.; Soulard C.T.; Faure G. & Hubert, B. -eds- *Renewing Innovation Systems in Agriculture and Food: How to go towards more sustainability?*, Wageningen Academic Publishers, pp. 147-164.
- Ubilla-Bravo, Gerardo (2018), “Espacio geográfico, territorio y gobernanza: apuntes conceptuales y metodológicos”, en *Seminario Sustentabilidad y Gobernanza, Oct 2018, Santiago de Chile*. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.2558442>

Van Vliet, Jasper; de Groot, Henri .L.F.; Rietveld, Piet & Verburg Peter H. (2015), “Manifestations and underlying drivers of agricultural land use change in Europe”, *Landscape and Urban Planning*, vol. 133, pp. 24-36. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2014.09.001>

Yin, Robert K. (2018), *Case Study Research and Applications: Design and Methods*, SAGE.