

*Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas,*  
de Mario Bassols y Cristóbal Mendoza, coordinadores, México,  
Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, 2011

*Alberto PACHECO PEDRAZA*  
Estudiante del programa de Doctorado en Urbanismo, UNAM  
alberto.colef@gmail.com

El concepto de gobernanza ha cobrado relevancia en el ámbito académico en los últimos años y ha permeado la agenda de investigación de diversos centros de estudios, así como de los programas gubernamentales, de los organismos internacionales, lo mismo que de diversas organizaciones de la sociedad civil. Este concepto tiene una connotación intrínsecamente positiva entre todos estos actores, sin embargo es importante hacer algunas consideraciones críticas que nos permitan comprenderlo mejor a fin de que aporte soluciones adecuadas a los problemas que enfrentan las sociedades complejas.

El investigador Luis Aguilar destaca que el interés por el concepto de gobernanza surge porque el gobernar del gobierno en su sentido de dirección de la sociedad ha dejado de ser un proceso indiscutido tanto en su validez política como en su eficacia social, por

lo que gobernanza cobra sentido *cognoscitivo* a partir de la problematización del “gobernar”. A partir de una tradición académica anglosajona, la gobernanza ha trascendido su naturaleza académico-analítica para cobrar fuerza como categoría normativa que indica la calidad de un sistema democrático de organización sociopolítica.

En este libro, el sociólogo Mario Bassols, encargado del capítulo introductorio de la obra, discute hasta qué punto se puede aplicar la teoría de la gobernanza, que supone apertura, inclusión y empoderamiento de diferentes actores en el proceso de decisiones tendentes a la formulación, ejecución y evaluación de la política pública (p. 8) a contextos como el mexicano o de otras regiones del mundo en desarrollo. En la obra también hay un interés por vincular la teoría de la gobernanza con otros conceptos que contribuyan a darle mayor fuerza analítica.

Entre los conceptos con los que se propone relacionar a la gobernanza destacan dos: poder y gubernamentalidad (*governmentality*), retomados de los planteamientos teóricos de Michel Foucault, pues ambos son considerados centrales para conformar un arte del gobierno y una racionalidad gubernamental que permita establecer técnicas para hacer más gobernable a la sociedad. Para Bassols, estos conceptos introducen una noción de agencia en el espacio de acción de los gobernados, lo que permite procurar el bienestar de la población, incrementar su calidad de vida, el mejorar su salud, etcétera.

Los estudios sobre gobernanza parten del supuesto de horizontalidad entre los actores, lo que permite establecer relaciones en un plano de igualdad para emprender acciones conjuntas y voluntarias. En este sentido, la gobernanza ha sido el pretexto para la expansión de los estudios de caso sobre redes de política pública en el ámbito del gobierno local, así como en los procesos de desarrollo regional. Sin embargo, esta supuesta horizontalidad en el análisis de las redes de gobernanza ha implicado subestimar las relaciones de poder que prevalecen entre los distintos actores, ya que algunos disponen de mayor capacidad y recursos para movilizar sus agendas.

En esta obra, Jonahatan S. Davies propone una crítica a la *anglobernan-*

*za* a partir de la teoría de redes, pues considera que ésta se ha erigido en un dogma y una forma prioritaria de hacer política. Davies afirma que pese a los intentos de los gobiernos para establecer instituciones con apariencia de redes heterárquicas, éstas suelen replicar y reforzar las estructuras de poder vigentes, de modo que la paradoja de la gobernanza es justo su carácter centralizador, autoritario y desempoderante, acompañado de una fuerte inclinación por el mercado, la destrucción del Estado-nación y el rechazo al análisis de clases.

La aplicación del concepto de gobernanza por parte de diversos organismos de cooperación internacional como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha sido objeto de críticas, pues mientras promueven principios de democratización, descentralización y subsidiariedad, incluso el FMI ha impulsado una agenda de buena gobernanza mediante programas de préstamos y asistencia técnica; por otro lado, promueven estrictos programas de ajuste estructural a las economías nacionales basados en la reducción del gasto público, particularmente del gasto social y un estricto control de las variables macroeconómicas limitando la eficacia social de los gobiernos en aras de la eficiencia económica.

En este sentido, las acciones promovidas por estos organismos tienen

un perfil eminentemente neoliberal que proclama que se debe permitir al mercado dirigir el destino de los seres humanos. Así, Davies cuestiona si la gobernanza constituye un dogma seguido por los gobiernos en el marco de políticas económicas que en aras de la estabilidad económica sacrifican la agenda social. Las crisis económicas que enfrentan países europeos como España o Grecia, entre otros, son casos que vale la pena analizar bajo esta perspectiva, ya que han causado fuertes conflictos debido al surgimiento de nuevas formas de desigualdad y exclusión social que amenazan la estabilidad política y social debido a los elevados niveles de paro tanto en la población nativa como en la migrante.

Pese a que “la gobernanza parece describir algo diferente al gobierno”, Francisco Porras (p. 68) señala que ambas constituyen un *continuum*, por lo que no pueden ser mutuamente excluyentes. El gobierno posee una cantidad relativamente pequeña de áreas especializadas de política pública organizadas como burocracias jerárquicas, en tanto que la gobernanza es definida como un paradigma de política pública que incorpora redes de actores no gubernamentales al diseño, implementación o evaluación de políticas públicas. Estas redes se multiplican en el marco de un consenso postburocrático, permitiendo la evolución de la ciudadanía hacia

formas más complejas tendentes a privilegiar la flexibilidad ante reglas rígidas basadas en la autoridad jerárquica; enfatizan la descentralización del poder; negocian antes que seguir rutinas y operan bajo principios de corresponsabilidad social y participación cívica.

En la obra, Porras acierta al retomar a Rhodes para destacar que la gobernanza explora las fronteras entre el Estado y la sociedad civil, pues si bien las redes de acción pública pueden entrar en conflicto con la representación clásica territorial de corte liberal, se constituyen como instancias adecuadas para mejorar la coordinación social, en los términos que plantea Dirk Messner.

Una conclusión que podemos adelantar es que no es posible distinguir entre casos puros de gobierno y gobernanza, pues como afirma el propio Porras, “ni la anglobernanza ha sido capaz de aportar evidencia de que la introducción de redes haya generado una completa transformación del gobierno en gobernanza”. Por esta razón, me parece que existe un falso debate en términos de que si esta última viene a reemplazar al gobierno, puesto que al hablar de gobernanza aludimos a una nueva manera de conducir los asuntos públicos en la que los gobiernos mantienen un papel fundamental.

Los trabajos que se presenta en este libro abarcan temas muy disímiles

pero tratan de mantener el concepto de gobernanza como eje articulador, aunque en algunos de ellos toman como punto de referencia el concepto de gobernabilidad, tal es en los casos de Pedro Pérez y Ludger Brenner, y lo emplean de manera indistinta con el de gobernanza. Estos autores destacan la importancia de las agencias gubernamentales en la conducción de problemas que atañen tanto al ámbito urbano como el rural. Pérez enfatiza que en el caso de Buenos Aires el gobierno federal tiene un papel central como integrador en un entorno metropolitano en el que la fragmentación político-institucional reclama instancias capaces de coordinar y articular políticas que beneficien a la mayor concentración poblacional de la Argentina y aporten beneficios no sólo para los sectores más integrados a la globalización, sino también para los grupos de menores ingresos.

Por su parte, Brenner estudia la reserva de la biosfera de la mariposa monarca, ubicada en los límites de los estados de México y Michoacán, para abordar los retos de la gestión de las áreas naturales protegidas, las cuales estuvieron sometidas a estrictas reglamentaciones que sancionaban y limitaban a sus habitantes originales en la explotación de sus recursos, pero a partir de los años setenta del siglo xx se reconoció la necesidad de mayor par-

ticipación de la población local para mejorar los arreglos y formas de uso preexistentes en esta zona.

Valeria Guarneros retoma la distinción entre gobernanza y gobernanza local planteada por Geddes y analiza el comportamiento de legados institucionales que persisten en México y Polonia: el corporativismo y el elitismo. Estos elementos aportan prácticas culturales que entran en conflicto con la implantación de políticas neoliberales a nivel local. Estas políticas, plantea Guarneros, han mantenido el papel hegemónico de ciertos grupos, favorecidos por medio de programas como el de regeneración de centros históricos en México o la privatización de los programas de vivienda en Polonia.

Cristóbal Mendoza cuestiona los postulados de inclusión y apertura del discurso de la gobernanza que no han logrado incorporar a los migrantes en procesos de gobernanza en sus lugares de arribo y en cambio contribuyen a mantener la gobernabilidad en sus comunidades de origen, sin que ello implique un cambio en los patrones de gobierno en los lugares de origen.

Finalmente, Richard Ballard y Gareth A. Jones plantean la problemática convivencia *postapartheid* entre comunidades blancas y negras en ciudades sudafricanas. Los autores hablan de “gobernanza intramuros” para referirse a las comunidades organizadas y

gestionadas a través de asociaciones vecinales. Los autores consideran que las comunidades cerradas “han probado claramente que son capaces de organizarse políticamente”. Sin embargo, me parece que el uso del término “gobernanza intramuros” no es correcto, pues en estas comunidades se celebra la ausencia del municipio y enfatizan que en su interior “todo es privado”. Este caso invita a reflexionar sobre la relación entre la gobernanza y el tema de lo público, pues estas comunidades se han construido más como una agregación de intereses autosegregados entre bardas y mallas que no permiten articular una acción deliberativa que tenga como fin último la formación de consensos entre grupos de propios y extraños, negando así la naturaleza de

la gobernanza, esto es, la conducción inclusiva de la sociedad, no su fragmentación.

La aportación principal de esta obra consiste en recordarnos que la gobernanza ha dejado de ser sólo una categoría analítica, pues ha adquirido un carácter normativo, por lo que se le emplea para hacer valoraciones objetivas y subjetivas sobre el desempeño de la gestión de las políticas y de los asuntos públicos. La obra nos recuerda que para lograr una *buena* gobernanza, sociedad y gobierno deben establecer procesos deliberativos, participativos y colaborativos que permitan consolidar los procesos democráticos, mantener la sustentabilidad del medio ambiente y garantizar el respeto por los derechos humanos.