

Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas

Mario Bassols y Cristóbal Mendoza, coords.

Anthropos-UAM Iztapalapa, Barcelona,

España, 2011, 269 pp.

Alejandrina Moreno Romero*

En la actualidad la gobernanza forma parte de amplias discusiones en los ámbitos tanto académico como político. Si bien el término tiene un origen anglosajón, como resultado de la expansión de procesos de democratización de los regímenes políticos, América Latina no se sustrae de estos debates. En la región, la transición del autoritarismo a la democracia ha tenido implícitas profundas transformaciones en las que se redefine la interacción entre el Estado y la sociedad bajo nuevos esquemas que estructuran las relaciones sociopolíticas y las formas de acción social.

En esta preocupación se inserta la obra coordinada por los doctores Mario Bassols y Cristóbal Mendoza, en la que desde ocho perspectivas diferentes los autores reflexionan en torno a aspectos teóricos y problemas específicos en diversos estudios empíricos. Como resultado del trabajo de una destacada red académica nacional e internacional especializada en temas de gobernanza y política públicas, este texto reúne la contribución de sobresalientes profesores-investigadores provenientes de importantes instituciones de educación superior de Sudáfrica, México, Gran Bretaña y Argentina. En este sentido, el libro *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas* es producto de la discusión en un seminario celebrado en la Casa de la Frontera Norte, en la ciudad de México.

Sin caer en discusiones que pretendan clarificar una única definición del término, este libro se articula a partir de un cuestionamiento central: “hasta qué punto la teoría de la gobernanza, de origen anglosajón, se puede aplicar en el contexto mexicano así como en otros contextos internacionales” (p. 8). Aun cuando fenómenos como la globalización dan

* Doctorante en Estudios Sociales, línea de Procesos Políticos, en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Correo electrónico: <alejandrina.moreno@gmail.com>.

cuenta de procesos políticos, sociales y económicos compartidos a escala internacional, estos solo pueden ser entendidos a la luz de las condiciones y características particulares en cada uno de los Estados. En este sentido, en el análisis empírico de democracias como las aquí revisadas debemos tener presentes elementos propios de cada nación, con base en los cuales se estructuran las relaciones que dan orden a dichas sociedades.

A partir de estos elementos, los autores cuestionan la posibilidad de “complementar el análisis dominante de la gobernanza caracterizado por la apertura, la inclusión y empoderamiento de diferentes actores sociales en el proceso de decisión de política pública” (p. 8). De manera que esta obra recupera el análisis de la gobernanza tomando como eje de la discusión la revisión de las redes de poder.

En las democracias la participación no solo es un efecto esperado, sino también deseable, mediante el cual se contribuye a garantizar la incidencia social en la toma de decisiones y en la implementación de las acciones públicas de gobierno. En una doble connotación, la participación es un mecanismo de vigilancia y control de los gobiernos, al mismo tiempo que un coadyuvante en la atención y satisfacción de las demandas sociales. Ambas dan un particular sentido a las relaciones de poder que estructuran a estas sociedades.

Como observan los autores, la gobernanza, la participación y el poder son conceptos de alguna manera relacionados en el análisis empírico. Si bien cada uno de estos aborda problemáticas particulares, comparten su preocupación por el gobierno y su capacidad de conducción de la sociedad. De esta manera, los diferentes trabajos presentan una revisión sobre problemas específicos, como son los ambientales, migratorios y urbanos, que muestran la vinculación de los citados conceptos en el mundo actual.

En la primera parte de la obra, Mario Bassols hace una breve revisión teórica de los conceptos de poder y gobernanza. Sostiene que podemos encontrar una amplia literatura que, desde diferentes disciplinas y enfoques, hace evidente la imposibilidad de definiciones únicas que remitan a un fenómeno homogéneamente identificable en cualquier ámbito. No obstante lo anterior, identifica rasgos que en países como el nuestro contribuyen a explicar los límites y capacidades tanto de la participación social como de las estructuras de gobierno.

En este sentido, la caracterización del poder en las sociedades modernas parte de posiciones pluralistas, no restrictivas ni represivas. Ex-

presado en términos de gobernanza, su ejercicio incorpora elementos culturales y escalas territoriales, en las que los diferentes sectores de la sociedad ejercen su poder, desde posiciones estratégicas, con base en intereses y valores particulares. En el ejercicio de gobierno estos elementos contribuyen a superar visiones jerárquicas y monolíticas de la actuación pública. La modificación de las reglas que estructuran las relaciones de poder ha dado origen al enfoque de redes, frente al cual los autores exponen importantes críticas e interrogantes que de alguna forma se busca esclarecer en los textos empíricos incluidos en este libro.

En esta obra se sostiene que en el análisis de las redes de poder no podemos perder de vista su sentido de fragmentación y dispersión del poder político, de manera que gobernar y hacer política implican coordinar y movilizar a múltiples actores gubernamentales y sociales. Este modelo es producto del desarrollo de la sociedad de redes, en la que, como ya se dijo, se modifican las relaciones internacionales, la administración pública, los sistemas sociales, los sistemas de información y la tecnología, e incluso el ciudadano mismo.

No obstante la influencia de esta teoría en Estados Unidos y algunos países de Europa, en contextos como el nuestro la implementación de prácticas de gobernanza puede tener connotaciones negativas como resultado de las asimetrías en el poder, mediante las cuales se reproducen y refuerzan las estructuras hegemónicas, y con ellas la desigualdad, el autoritarismo y la polarización social. Esta es una afirmación provocadora dentro de la discusión de la gobernanza de redes, que desvía la atención del poder hacia la dominación, en la medida en que se institucionalizan los intereses y las prácticas de los grupos dominantes.

En este sentido, el trabajo de Jonathan S. Davies plantea una clara diferencia entre el ideal y las condiciones reales de la gobernanza de redes; destaca las fallas en tres ámbitos posmodernos que entran en contradicción: a) el mercado; b) la conciencia de clase, y c) el Estado. Bajo la concepción de redes, estas contradicciones del proyecto neoliberal se interpretan como elementos de cambio de la hegemonía a la dominación. En la medida en que se abren los canales de colaboración con las estructuras gubernamentales, los grupos disidentes son cooptados y se disuelve su capacidad de organización y movilización independiente y, en el mismo sentido, como socios colaboradores del Estado se desdibujan las clases sociales y con ellas su poder real en la estructura social.

Otra importante crítica, presentada por Francisco Porras, entiende a la gobernanza como un modelo de acción pública diferente al gobierno; en ella pueden encontrarse una multiplicidad de instituciones que en un contexto político atomizado, fragmentado y descentralizado, producen, implementan y evalúan políticas públicas con base en una organización no burocrática ni jerárquica. Estos elementos suponen una redefinición de las esferas pública y privada. Lo anterior se ha observado sobre todo, en los gobiernos locales, una situación que no es desconocida en México.

Para Francisco Porras el potencial explicativo de la gobernanza en nuestro contexto es producto de la concepción misma que se tenga del término, sin confundirlo con gobernabilidad. Se distinguen dos aproximaciones: a) la sistémica, con énfasis en los resultados de las relaciones de poder, y b) como un continuum, en el que se suman diferencias cuantitativas orientadas a alcanzar un extremo ideal. En este sentido, la teoría anglosajona puede aportar elementos generales de análisis para comprender la administración pública; sin embargo, escapa al estudio de efectos concretos en cada contexto, tales como el tipo de redes creadas, la clase de actores involucrados y los sectores de políticas públicas abordados, entre otros.

En busca de una mayor claridad sobre el tema, el análisis empírico los autores revisan algunas problemáticas específicas relacionadas con prácticas de gobernanza en países como Argentina, México, Polonia y Sudáfrica. Desde diversas perspectivas metodológicas, como el estudio de caso o el análisis comparativo, recuperan preocupaciones centrales en la discusión internacional, como las antes mencionadas.

Un tema común en estos trabajos es el referido al ámbito urbano, espacio social en el que, por sus características, confluyen múltiples problemáticas en los ámbitos social, ambiental, político, económico y cultural. De esta manera, sobrepoblación, servicios públicos insuficientes y de mala calidad, pobreza, marginación y desigualdad, son algunos de los problemas compartidos, en mayor o menor medida, en el ámbito internacional.

El primer análisis empírico, preparado por Pedro Pérez, se ubica dentro de estas problemáticas, con un énfasis particular: el correspondiente a los conflictos gestados en las metrópolis, específicamente en Buenos Aires, Argentina. Por definición, las metrópolis son los principales centros urbanos o ciudades, y generalmente están integradas por

varios municipios que carecen de una delimitación político-administrativa global, que asuma la responsabilidad de la satisfacción coordinada de los principales problemas y demandas sociales. Esto redundaría en las condiciones de gobernabilidad, entendida como la capacidad no solo de imponer el orden sino también de alcanzar la aceptación social.

Como expone el autor, en este contexto las redes son un recurso que puede contribuir a superar las limitaciones del gobierno, de forma que los diferentes actores sociales creen mecanismos de cooperación. En este sentido, se plantea que el centro de atención de la gobernabilidad no es la definición del qué hacer con la ciudad, sino de los métodos, el cómo alcanzar esos objetivos. En el contexto latinoamericano, estas afirmaciones ponen a la luz contradicciones que no se deben pasar por alto en el análisis empírico. Entender a las metrópolis como un actor colectivo niega los contrastes entre grupos sociales, las desigualdades y diferencias derivadas del ejercicio del poder.

Una segunda problemática urbana es la revisada por Valeria Guarneros Meza, que se centra en el ámbito local. A partir de la diferenciación entre la gobernanza y la gobernanza local, el análisis se enfoca a las condiciones socioeconómicas y las interacciones entre los órdenes global y local como elementos de interés en los procesos de gobernanza local, en la que el ámbito cultural desempeña un papel central. Si bien no hay tendencias claras, se pueden identificar algunos elementos como: a) la contracción del sector público a favor del sector privado y de organizaciones de la sociedad civil; b) los cambios en los objetivos que orientan las políticas; y c) la creación de asociaciones público-privadas que inciden en la toma de decisiones.

Como sostiene la autora, todo lo anterior se ha visto influenciado por el predominio económico del modelo neoliberal que ha impactado de igual forma tanto a las estructuras económicas como a las sociales y políticas. Una primera pregunta que cabría plantearse es ¿cómo se vincula el neoliberalismo –como proyecto global hegemónico– con la gobernanza local? Como argumenta Valeria Guarneros, la gobernanza puede estudiarse a partir de las diferentes fases que dan cuenta de la evolución del neoliberalismo, con base en las cuales se recuperan sus rasgos particulares en cada nación, región y localidad.

En este sentido, el análisis de los casos de México y Polonia pone énfasis en un rasgo particular: los procesos culturales que explican la actuación y participación de los actores. La vinculación entre estos ele-

mentos implica una determinada relación entre valores, creencias y reglas que dan sentido al arreglo institucional y al tipo de democracia. Instituciones como el corporativismo, el clientelismo y el cambio de valores en el significado de nacionalismo son elementos con base en los cuales la autora revisa la forma diferenciada en que el neoliberalismo se introduce en las prácticas locales.

En la última perspectiva de análisis del ámbito urbano, Richard Ballard y Gareth A. Jones revisan las dinámicas de inclusión y exclusión de los procesos contemporáneos de gobernanza en Sudáfrica, país que en las últimas décadas ha sido objeto de importantes transformaciones políticas y sociales que han repercutido de manera directa en su tradicional forma de organización y sistema de valores.

Respecto al ámbito medioambiental, Ludger Brenner analiza el caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca. Como resultado de las condiciones particulares que definen sus dimensiones, estatus legal, características geográficas y actividades productivas vinculadas, entre otros elementos, cada Área Natural Protegida representa un ámbito controversial de gestión en el que se imponen prácticas de gobernanza. La conservación del medioambiente enfrenta importantes retos particulares a los que se suman los usos, costumbres y tradiciones para la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales.

Este es un espacio en el que, sin duda, se hace evidente la contradicción y confrontación entre lo tradicional y lo moderno, y entre lo público y lo privado, cuyas nociones impactan múltiples aspectos de las áreas naturales, que al ser declaradas como protegidas adquieren una importancia que trasciende los intereses locales. Estas mismas condiciones obligan a la interacción de actores múltiples –que pueden incluir diferentes ordenes de gobierno y distintos sectores de la sociedad civil tanto nacionales como internacionales– que responden a sus propios intereses. De esta manera, establecer un régimen de gobernanza ambiental en un contexto de conflicto social resulta una tarea por demás complicada.

Para el autor, la gobernanza en áreas como la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca es viable en función de los mecanismos de negociación impuestos entre los diferentes actores, a partir de los cuales incidan en la toma de decisiones, desde la definición de los problemas y las alternativas de solución, hasta la legitimación de los autores que intervienen. Con base en estos elementos se presenta un análisis de las

condiciones que enfrenta la biosfera para la implementación de políticas públicas aceptadas por los actores involucrados que abonen en la definición de mecanismos de coordinación y participación.

Como es bien sabido, en la globalización se pueden identificar múltiples efectos positivos; sin embargo, no podemos negar consecuencias con connotaciones negativas, como es el caso de la migración. Sin lugar a dudas este es un tema que, como propone Cristóbal Mendoza, obliga a trascender viejos esquemas territoriales de organización, como son los Estados-nación, ya que el problema resulta ser competencia de diferentes niveles de gobierno simultáneamente, y en el caso de migración internacional, incluso de los gobiernos de diferentes países. Esta dinámica conduce a redes de poder más complejas.

En torno a esta problemática el autor destaca que los inmigrantes, al igual que otros grupos minoritarios, son actores comúnmente ignorados a los que se les cierran y restringen los canales formales de actuación política. A pesar del carácter incluyente de la gobernanza, incluso en los países más desarrollados, los inmigrantes son un grupo excluido del ámbito político y por lo tanto de las decisiones y acciones de política pública. De esta forma, la desigualdad política converge con otras formas de desigualdad, como son la económica y la social. Es en torno a estos grupos, que se redefinen conceptos básicos como: ciudadanía, espacio, territorio y los ámbitos público y privado, todo lo cual condiciona la capacidad de gobernar de las tradicionales estructuras institucionales.

Un primer tema abordado en este capítulo es el que corresponde a la ciudadanía definida tradicionalmente con base en los Estados-nación, pero que se expresa en los diferentes órdenes de gobierno, a los que corresponde garantizar los derechos y la satisfacción de servicios básicos. Sin embargo, resulta evidente la negación del carácter ciudadano de estos grupos sociales, ya que en los países receptores hay una tendencia a la exclusión y segregación racial y cultural. El segundo tema expuesto se refiere al espacio y territorio en el que se hacen valer los derechos ciudadanos. Al igual que la gobernanza, la ciudadanía es un problema de escala de decisión y acción pública. De manera general, las políticas migratorias corresponden a los Estados; no obstante, la solución de pro-

blemas específicos como la pobreza y la discriminación, entre otros, son resultado de acciones locales. Esta dinámica supera relaciones jerarquizadas de actores e instituciones, tanto del gobierno como de la sociedad organizada.

Sin lugar a dudas, *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas* constituye una importante aportación al análisis de la gobernanza, en la que no solamente se reconocen sus bondades teóricas sino también sus limitaciones en diversos contextos. Si bien es cierto que la democracia concede una importancia mayor a la participación de los diferentes sectores de la población, es importante identificar qué actores específicos son los beneficiados con esta apertura y clarificar si estos contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población en general o, por el contrario, representan nuevas formas de dominación social.