

Teorías y USOS de la gobernanza

contexto y globalización

Miriam Fonseca López
Francisco José Rodríguez Escobedo
Coordinadores

Roberto Moreno Espinosa
Prólogo



Teorías
y USOS de la
gobernanza
contexto y globalización

Teorías y USOS de la gobernanza

contexto y globalización

Miriam Fonseca López
Francisco José Rodríguez Escobedo
Coordinadores

Roberto Moreno Espinosa
Prólogo



CLACSO



COMECSO

MAPorrúa

México

2020

Esta obra fue arbitrada por pares académicos y fue parcialmente financiada con recursos del Programa de Fortalecimiento a la Excelencia Educativa (PROFEXCE) 2020

321.8
T3143

Teorías y usos de la gobernanza : contexto y globalización / coordinado por Miriam Fonseca López y Francisco José Rodríguez Escobedo ; prólogo por Roberto Moreno Espinosa -- 1ª ed. -- México : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales : Consejo Mexicano de Ciencias Sociales : Miguel Ángel Porrúa, 2020.

193 p. ; 14 × 21 cm -- (Políticas Públicas)

ISBN 978-607-524-417-4

1. Política y gobierno -- Siglo XXI. 2. Administración pública.

Primera edición, diciembre del año 2020

© 2020

CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES
CONSEJO MEXICANO DE CIENCIAS SOCIALES

© 2020

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-524-417-4

Portada: Construcción de imagen elaborada
en el área de diseño del editor

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de MAPORRÚA en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000, Ciudad de México

Prólogo

Gobernanza hoy, un debate necesario ante el tránsito a una democracia participativa

*Roberto Moreno Espinosa**

En 2012, varios colegas interesados en el cultivo de las ciencias políticas y sociales tuvimos un encuentro en la ciudad de Mérida, la bella y segura capital del estado de Yucatán, había múltiples motivos para ello, quizá entre los centrales hay que destacar que se llevaría a cabo la fundación de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (Amecip), en la cual se encontraban presentes miembros de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip) y se tenía ya contratado el notario para los efectos del caso; por su parte, Francisco José Rodríguez

*Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPys) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); llevó a cabo una estancia posdoctoral en la Universidad de Nuevo México y dos en la Universidad de Alcalá; es integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II; le han sido conferidos dos doctorados *honoris causa*; ha sido consejero de la sociedad civil de la Representación en México del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2001-2008); coordinador del Posgrado de Administración Pública de la UNAM (1996-2008); profesor invitado por 20 universidades nacionales y ocho del extranjero. Es titular de la Cátedra *Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos* (Riesed); ha publicado 10 libros y numerosos artículos y ensayos; es presidente de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C (IAPAS, por sus siglas en inglés); es editor en jefe de las revistas internacionales: de *Estudios Sobre Sistemas Educativos* y en *Ciencias del Estado y de Gobierno*; es profesor e investigador de carrera de la UAEMéx, Campus Amecameca.

Escobedo, entusiasta y prolífico estudioso de dichas ciencias, no podía faltar en tan significativo y trascendente acontecimiento que resultó, además de motivante, fructuoso, toda vez que se sentaron las bases de una asociación que con el paso del tiempo ha demostrado su necesidad, relevancia y productividad. Posteriormente, en 2014 como militante de la Amecip, participó activamente en el Segundo Congreso de la Asociación, el cual se llevó a cabo en las instalaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx) en la ciudad de Toluca, Estado de México, evento en el que también participó Miriam Fonseca López. En tal oportunidad, entre las actividades programadas, además de conferencias, paneles y ponencias, se contó con la sección de presentación de libros, fue en este espacio que tuve la oportunidad de fungir como comentarista del libro: *Políticas públicas. Un estudio de casos*, prologado por Luis F. Aguilar Villanueva y publicado en 2014, esto me permitió familiarizarme con una de las líneas de investigación que cultivan tanto Francisco como Miriam; la presentación contó, por cierto, con un público amplio e interesado en el contenido que sugería el título.

Cabe destacar que desde entonces a la fecha, a título individual o en coautoría, Francisco y Miriam han continuado dando muestra de su vocación científica, la cual se concreta en ponencias, capítulos de libro, artículos publicados en revistas indizadas y libros sobre temas y asuntos de su interés; lo han hecho con un gran rigor científico, por lo que no es ninguna exageración asentar que con sus aportaciones al estudio de las políticas públicas —a lo que ahora añaden a su línea de investigación un campo de conocimiento afín, el de la gobernanza—

éstas se han visto beneficiadas, toda vez que con ello están proporcionando nuevos elementos que propician la ampliación de las fronteras del conocimiento en ambos campos. Si bien en lo relativo al de las políticas públicas existe el consenso, tal y como lo planteó su fundador Harold Lasswell de que se trata de las ciencias políticas, en el caso de la gobernanza quizá podemos hacer alusión a un campo de conocimiento o enfoque que ocupa el interés creciente de estudiosos de diferentes formaciones y prácticas profesionales en la medida en que nuestras sociedades tienden a la complejidad y al reconocimiento de la diversidad, la interculturalidad y el pluralismo, y también cuando grupos de interés, sus agentes y otros actores económicos, políticos y sociales hicieron su irrupción en el espacio de lo público a la par del retraimiento del Estado, coincidente con la intensificación del liberalismo contemporáneo y de fuerzas fundamentalmente de corte conservador; sin embargo, otras organizaciones de naturaleza democrática también estuvieron y están arribando a dicho espacio.

En 2015 se llevó a cabo el Tercer Congreso de la Amecip, que tuvo como escenario la ciudad de Guadalajara, éste resultó de gran interés, pues permitió saludar a colegas y amigos que sólo en estas oportunidades es posible hacerlo, e inclusive acordar nuevos encuentros y participar en algún eventual proyecto académico, espacio en el que Francisco, Miriam y el suscrito coincidimos y continuamos intensificando nuestro intercambio, fue así que ambos aceptaron la invitación que les turné para integrarse como asociados de número a la IAPAS, misma que me honro en presidir, de hecho, se transformaron en militantes activos. A partir de entonces celebro enfáticamente la participación que han tenido en diversos eventos organiza-

dos por la IAPAS; asimismo, hay que subrayar que de manera entusiasta la IAPAS ha fungido como institución coeditora en varias de sus publicaciones, dada la afinidad de objetivos institucionales con los de carácter personal de nuestros colegas y amigos.

El intercambio y la cooperación académica tienen mil caras, adoptan múltiples y variadas modalidades y cobran concreción en el cruce de coordenadas espacio-temporales que se explican por la coincidencia de intereses comunes, así recuerdo la participación conjunta con Miriam en exámenes de grado, fundamentalmente doctorales, que tuvieron lugar en la culminación de programas de posgrado impulsados por el Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla, lugar que promovió el nivel de maestría desde principios de la década de los noventa y el doctorado ya en el presente siglo, ambos con reconocimiento de la Secretaría de Educación del gobierno del estado de Puebla; de igual manera he tenido oportunidad de compartir algún evento en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (ICGyDE), en el cual tanto Miriam como Francisco han desplegado una carrera académica por demás brillante, tal como lo testimonia, por ejemplo, el liderazgo y coordinación en la elaboración del programa doctoral en Ciencias de Gobierno y Política que de arranque ingresó al Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) lo que evidenció la solidez del mismo. Cabe destacar que ahora el propio Francisco funge como responsable de la dirección del instituto, seguro estoy que su papel será determinante para el ingreso a nuevos derroteros y proyectos académicos de trascendencia de tal institución.

Es ahora pertinente y necesario hacer una breve referencia a la producción bibliográfica de ambos académicos, de tal suerte que nos asomemos a algunos de los precedentes de su actual aportación que tengo el gusto y honor de prologar: *Teorías y usos de la gobernanza: contexto y globalización*.

Cinco libros de Francisco José Rodríguez Escobedo se han constituido en fuentes esenciales en varios de los cursos o unidades de aprendizaje que se incluyen en los planes de estudio de licenciaturas como Ciencias Políticas y Administración Pública; Gestión y Políticas Públicas; Gestión Social, entre otras. Me refiero a los textos: a) *Fundamentos teóricos de las políticas públicas y estudios de caso* (Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla, 2011); b) *Políticas públicas y análisis de programas públicos. El caso del estado de Puebla en México* (Plaza y Valdés, España, 2014); c) *Políticas públicas y sus programas sociales dirigidos a grupos vulnerables en Puebla* (Fontamara, México, 2015); d) *Los movimientos políticos sociales en el México contemporáneo: el caso de Antorcha Campesina* (Universidad de Oriente, Puebla, 2016); e) *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México, desde la perspectiva de sus autores*, vols. I y II, este último trabajo en coautoría con Miriam Fonseca.

Lo anterior da cuenta de la profundidad y asiduidad con la cual Francisco ha incursionado en las ciencias de políticas o políticas públicas. Otro factor que me parece importante destacar es la interlocución que mantiene con los cultivadores y estudiosos de este campo con quienes sostiene un intercambio académico, tal y como lo testimonian los prólogos, estudios introductorios, entrevistas en sus publicaciones que hablan por sí mismos. Otros aspectos que quiero destacar es

el reconocimiento que día a día logra nuestro autor con su labor académica en general y con su producción bibliográfica, hemerográfica y documental, así como por su labor cotidiana de formación de cuadros de alto nivel para la docencia, la investigación y el ejercicio profesional, todo lo cual le ha valido para ingresar al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), precisamente como investigador nacional.

Miriam Fonseca López, doctora en Sociología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), está desarrollando una carrera académica notable; actualmente es profesora e investigadora de carrera del ICGyDE, desde donde dirige tesis de grado y lleva a cabo labores de docencia, a lo que suma su actividad investigativa que ha dado como resultados artículos científicos, capítulos de libro y libros, tales como *El tercer sector y las organizaciones de la sociedad civil en México. Las OSC del municipio de Puebla*, publicado por Fontamara en 2015; *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México, desde la perspectiva de sus autores*, vols. I y II, de los que es coautora con Francisco Rodríguez; coordinadora del libro, *Diálogos sobre lo público*, editado por Miguel Ángel Porrúa, y ahora el libro que nos ocupa; ha participado en varios proyectos de investigación; forma parte de asociaciones nacionales e internacionales afines a su especialidad y líneas de investigación, lo que de conjunto le permitió ingresar al SNI, donde es investigadora nacional nivel I.

En lo correspondiente a la gobernanza, éste continúa adquiriendo un interés creciente, en la medida en que la sociedad civil se va tornando más protagónica, en que la intensidad ciudadana va cobrando realidad en el espacio de lo público, cuando la intersección entre Estado y sociedad se dilata y que

cobra realidad el planteamiento de Barry Bozeman cuando apunta en el sentido de que algunas organizaciones son estatales y todas las organizaciones son públicas; es decir, enfatiza el papel que cubren las organizaciones privadas y sociales que abrazan asuntos públicos tradicionalmente atendidos por el Estado o que no eran procurados por ningún sector por tratarse de nuevas necesidades o demandas, asuntos finalmente compartidos, una gobernanza que va adoptando múltiples modalidades; abundemos en torno a este concepto.

María de Lourdes Marquina, al establecer la diferencia entre la gobernabilidad y la gobernanza (términos que suelen confundirse), destaca la cooperación entre diversos actores en la esfera de lo público —aunque va más allá—, toda vez que con la palabra gobernanza también se hace alusión al gobierno sin el gobierno, así la autora afirma que: “La gobernanza está relacionada con mecanismos de cooperación que se establecen entre actores estatales y no estatales para diversos fines: la solución de problemáticas de interés público; la prestación de algún servicio público; la definición, implementación y evaluación de las políticas públicas, etcétera”, y añade: “...que se puede hablar de gobernanza, aun sin la presencia del gobierno (*governance without government/Rosenau, 1998*)” (Marquina Sánchez, 2012).

Abundando en las connotaciones de la gobernanza en los tiempos en que la globalización parecía que no tenía ni conocía límites para su desenvolvimiento, pasando por los tradicionales conceptos de soberanía, nacionalismos, a lo que habría que sumar los resultados de la sociedad del conocimiento, el desarrollo científico y tecnológico al menos. Sobre el particular, Marquina destaca la denominada gobernanza

global, refiriendo al texto *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, y al abordar el asunto de la interdependencia creciente entre los estados inherentes a la gobernanza global, apunta con Rosenay y Czempiel “que la gobernanza global no es la creación de un gobierno mundial, sino el conjunto de mecanismos en los que convergen normas, valores, principios y leyes comunes para coordinar las relaciones socioeconómicas y políticas entre los actores públicos y privados a escala global” (*apud*, Marquina Sánchez), de ese alcance y aspiraciones pretende el concepto y cultivo de la gobernanza en alguna de sus facetas.

Por su parte, Alonso Herrero destaca una cita categórica que vale la pena recuperar: “En definitiva, la nueva gobernanza —concluye acertadamente Marcela López Vallejo— es un poderoso instrumento ideológico, político y económico que sirve para preservar y concentrar el poder mundial en beneficio de países y de las instituciones del primer mundo”; más claro ni el agua, se evidencia el empleo ideologizado y hasta tendencioso del concepto y usos de la gobernanza, no cabe duda, un esfuerzo mundial por justificar los excesos de las fuerzas dominantes en todo el planeta.

Vale la pena destacar un ángulo relevante de la gobernanza global en los tiempos que nos toca vivir y por los que atravesamos, en donde la pandemia mundial de Covid-19¹ que ha

¹La Organización Mundial de la Salud (OMS) propone la siguiente definición: “La Covid-19 es la enfermedad infecciosa causada por el coronavirus que se ha descubierto más recientemente. Tanto este nuevo virus como la enfermedad que provoca eran desconocidos antes de que estallara el brote en Wuhan (China) en diciembre de 2019. Actualmente la Covid-19 es una pandemia que afecta a muchos países de todo el mundo”. Recuperado de <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses> (consultado el 26 de mayo de 2020).

impactado a la humanidad, con sus excepciones en algunas regiones del planeta, nos está cambiando hasta la concepción del mundo y de la vida, y amenaza con transformarnos y afectarnos el diario vivir. Lo cierto es que el consenso hace referencia a una nueva realidad que debemos asumir, enfrentar y atender con el mayor número de herramientas y recursos a nuestro alcance y resultado de la solidaridad personal, familiar, social, nacional y mundial. Desde esta perspectiva se puede esperar que se genere una fuerte gobernanza global en donde la cooperación, el intercambio y las sinergias jueguen a favor de un futuro más promisorio y seguro para la especie humana, y que se contenga, hasta donde sea posible, la voracidad de farmacéuticas, laboratorios y grupos de interés por sacar la mayor de las tajadas de ésta que también se trata de una tragedia mundial y, desde luego, de oportunidades para dar lo mejor de sí.

El debate e interés acerca de la gobernanza, desde la acuñación del término, está íntimamente ligado al contexto en que surge y se desarrolla, no es casual que haya subido de intensidad a la par de los procesos de globalización y mundialización coincidentes con el establecimiento e implantación del modelo neoliberal, el cual fue sentando sus reales desde inicios de la década de los ochenta y se intensifica con los planteamientos, sugerencias, lineamientos y casi mandatos que se asentaron en el denominado Consenso de Washington aparecido a finales de la referida década, con lo que se perfiló la consolidación del modelo, lineamientos que fueron acatados por la gran mayoría de los Estados latinoamericanos y de buena parte del mundo, toda vez que, además de ser relativamente fácil su implementación, les permitía contar,

se decía, con *dinero fresco*, al mismo tiempo de ser un procedimiento que propiciaba la corrupción, el enriquecimiento de unos cuantos como resultado de la apropiación de patrimonio público labrado durante décadas y rematado o transferido en días a políticos y empresarios de élite. Baste con comentar tres de las 10 medidas básicas que planteaba aquél: *a)* en materia de política comercial destacaba la liberalización de las importaciones, lo que constituía un factor fundamental de un modelo de política económica orientada y favorecedora del sector externo, es decir, con una orientación hacia afuera, a diferencia del modelo previo que privó desde los cincuenta a finales de los setenta, que fue el de sustitución de importaciones y de crecimiento hacia adentro; *b)* la privatización de empresas públicas, partiendo de la premisa de que la empresa privada es más eficiente que la pública, además de que ello atraía capital extranjero; y *c)* la desregulación para facilitar la inversión extranjera y nacional, hasta donde fuera posible, así como otras facilidades para el desarrollo capitalista.

Fue así como el achicamiento del Estado durante el último cuarto del siglo XX fue una realidad en ascenso, cuestión que se intensificó en los ochenta, diríamos, de manera radical; las presiones de las que fueron objeto los Estados latinoamericanos se hicieron casi insoportables, sobre todo porque fue precedida de un endeudamiento exagerado por parte de éstos que, en buena medida, les bajó la guardia, además de lo ya mencionado con anterioridad. Sobre el particular, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en el documento elaborado por su Consejo Científico, “Una nueva gestión pública para América Latina”, no pudo ser más categórico y explícito:

La reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial. El origen de este proceso tuvo lugar cuando el modelo de Estado montado por los países desarrollados en la posguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia fines de la década de 1970. En un primer momento, la respuesta a la crisis fue la neoliberal-conservadora. Dado la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, *se aprovechó la oportunidad para proponer simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado*. La propuesta, sin embargo, tenía poco sentido desde el punto de vista económico y político. En efecto, después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción (CLAD, 1998: 7, cursivas propias).

Es manifiesto que la solución planteada a nivel continental por los centros de poder y adoptada por los estados de la región, que abarcó las dos últimas décadas del pasado siglo, es claramente calificada por el Consejo Científico del CLAD como neoliberal-conservadora, estrategia que se ha prolongado todavía en múltiples países de Latinoamérica y el Caribe —el caso del Brasil a la llegada del presidente Bolsonaro apunta a navegar en aguas del modelo neoliberal, es decir, a navegar a contracorriente de las tendencias mundiales—, ha permeado y enraizado a tal grado que lograr superarla se antoja aún difícil; el caso de México busca remontar esa fase que se implanta desde el tránsito sexenal encabezado por José López Portillo a Miguel de la Madrid Hurtado y se prolonga hasta finales de 2018, toda vez que la llegada de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la Presidencia de la República plantea como uno de los objetivos programáticos del nuevo gobierno y se

manifiesta categóricamente superarla con medidas, legislación, políticas públicas y una gobernanza democrática coincidente con una democracia participativa que se añada a la meramente representativa.

Es fundamental abundar en torno al contexto en el cual se va preparando el arribo de doctrinas, modelos, lineamientos y mandatos que van roturando el terreno para la adopción y adaptación de éstos a las condiciones que brindan los países más allá de regionalismos, habida cuenta que se va tornando en un fenómeno de corte universal, desde luego con sus respectivas peculiaridades. José Juan Sánchez González y Giraldo Palacio realizan un conjunto de apuntamientos que es pertinente tener en cuenta:

La crisis de gobernabilidad que experimentaron los Estados-nación en la década de 1980, conllevaron a un cambio de paradigma en el modelo de Estado, el cual pasó de una función de intervención y proteccionismo en el ámbito socioeconómico, al de una función de regulación. Este fenómeno ha sido ampliamente discutido en la literatura académica como un tránsito del Estado de bienestar al del Estado neoliberal, ocurrido en la mayoría de países de Occidente (Sánchez González y Giraldo Palacio, 2017).

Las apreciaciones de los autores citados y las efectuadas por el Consejo Científico del CLAD son coincidentes en lo fundamental, así al Estado intervencionista se le fue asignando otro papel, en la medida en que se le cercenaron una serie de funciones características, entre otras, de lo que fue en la época del modelo económico proteccionista, el cual fue cediendo el paso a otro de corte aperturista en paralelo al desarrollo de los procesos globalizadores que traían consigo el imperio del mer-

cado. No fue casual que en el sexenio delamadridista se llevaran a cabo las negociaciones de ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) —hoy Organización Mundial de Comercio (OMC)—, lo que anunciaba ya como premisa fundamental la negociación de tratados de libre comercio con el resto del mundo, lo cual tuvo lugar en el resto del siglo xx, hasta llegar a 13 tratados en la actualidad. Manifiestamente, México fue mucho más allá en materia de apertura al exterior, todo un exceso, en todo caso aún poco aprovechado.

En este ambiente es el que arribo y desarrollo de prácticas identificadas con la gobernanza se fueron extendiendo y diversificando, entre ellas las denominadas alianzas público-privadas (APP), la irrupción de múltiples organizaciones del tercer sector, de la sociedad civil, no gubernamentales, etcétera, muchas de tendencia conservadora, otras de corte democrático, desde luego con vocación de atender asuntos públicos del ámbito económico-financiero, otras más bien de impacto social, unas más identificadas con el interés privado, las segundas de interés de grupos mayoritarios y en el espectro una multiplicidad de todas tonalidades, de ahí que se haga alusión a una gobernabilidad conservadora y una de corte democrático.

En el debate y las aportaciones de diferentes públicos que se ha mantenido ya por al menos dos décadas, los claro-oscuros son la constante, por fortuna eventualmente se generan aportaciones que contribuyen de manera fundamental a esclarecernos el panorama.

Quiero hacer énfasis en la actualidad y oportunidad del libro coordinado por Miriam Fonseca López y Francisco José Rodríguez Escobedo, dado que con éste catalizan y atizan el

debate en torno a la gobernanza, así como al vínculo prevaleciente entre ésta y las políticas públicas en un momento determinante del régimen político mexicano por demás apasionante, y en varios aspectos y matices, único en el globo, que tiene lugar en nuestro país; en efecto, con la llegada al poder de un movimiento autodenominado de Regeneración Nacional (Morena) que hunde su raíces a varias décadas, que se fue cincelandó a sangre, constancia, tenacidad y costos sociales elevados, pero que finalmente logra concretarse y se sintetiza en la denominada cuarta transformación (4T), un logro de la sociedad mexicana de base pluriclasista, en donde se hace alusión a un cambio de régimen, lo que paulatinamente se va logrando y quedando claro. Sobre el particular, es pertinente hacer una breve referencia a la idea de régimen político o al menos a uno de los ingredientes fundamentales que consiste en las relaciones de la sociedad con su Estado o con el tipo de Estado y régimen al que se pretende llegar, veamos:

Históricamente la llegada del régimen político parlamentario tuvo como telón de fondo una nueva relación de la sociedad con su Estado; el absolutismo inglés como tal representante directo de la aristocracia, cede su lugar a la naciente burguesía que reclama un lugar en el parlamento, así la monarquía absoluta inglesa da paso a una monarquía parlamentaria, hasta llegar el momento en que el monarca *reina pero no gobierna*, además de uno de los regímenes políticos contemporáneos, el parlamentario. En el caso del absolutismo francés, la irrupción del tercer Estado mediado por el estallamiento de la revolución de mayor repercusión universal, la francesa de 1789, terminó quizá para siempre con el absolutismo más acabado, dando paso al Estado de

derecho y con ello a lo que sería el arranque de las modernas repúblicas. En el caso del modelo hispano a tono con los cambios y transformaciones de los siglos XVIII y XIX, resultado de la legislación de la primera Constitución liberal española, le llega su turno a la gaditana de principios del siglo XIX, lo que propicia la transformación de la monarquía absoluta española a una de carácter constitucional.

¿Qué pasa con la propuesta de cambio de régimen de la 4T? Me parece que en consonancia con el planteamiento de arriba, la base de sustento del régimen mexicano se está modificando de manera esencial, habida cuenta de que en el periodo neoliberal nítidamente comprendido del periodo sexenal encabezado por Miguel de la Madrid al encabezado por Peña Nieto, su base esencial se fue decantando en una oligarquía que se apoderó y prácticamente secuestró al Estado mexicano hasta hacerlo uno fallido, lo que se llegó a calificar como la mafia del poder, en tanto que ahora se asiste a uno, reitero, de base pluriclasista de mucha mayor cobertura en donde buena cantidad de la ciudadanía de las clases mayoritarias se ven representadas, así las relaciones del Estado con la sociedad mexicana se transforman en esta dirección. Es así como la gobernanza y las políticas públicas adoptan una connotación que es indispensable escudriñar y explicarnos, entre otras cuestiones y procesos que se viven; se afirma que la vida pública y con ello la administración pública es cada vez más pública, en donde la información y la transparencia cobran mayor relevancia y concreción.

Con la publicación de la obra *Teorías y usos de la gobernanza: contexto y globalización*, los autores, a quienes se añaden destacados autores invitados, ponen a consideración de

públicos amplios una investigación que permite dar respuesta a un conjunto de interrogantes como son las connotaciones que de suyo tiene la gobernanza (que no son pocas), la relación y vinculación de ésta con las políticas públicas; la conceptualización de la gobernanza desde una visión de la ciudadanía, así como procesos asociados; al igual que los usos y abusos de dicho campo, hasta llegar al concepto y praxis de la corriente del “Buen Vivir como Gobernanza Global”, entendido como la lucha del movimiento indigenista ecuatoriano de finales del siglo xx y alternativa de desarrollo al modelo dominante, el cual merece y requiere de una gestión pública *ad hoc* que al parecer en las condiciones actuales que vive la nación ecuatoriana, se aleja de tal aspiración que en otros momentos había tenido la oportunidad de concretarla en buena medida.

En suma, estamos frente a una obra que genera aportaciones de primer orden, que brinda pistas para la reflexión y otras investigaciones, las que constituyen de suyo factores de relevancia, toda vez que es fundamental desentrañar los recovecos *intrínquilis* y aspectos ocultos, deformados y hasta engañosos de nuestros campos de conocimiento y objetos de investigación, los cuales en las condiciones que actualmente nos plantea la Covid-19 nos obligan a analizar, por ejemplo, la gobernanza global, ahora que requerimos de una cooperación internacional para dar con los antídotos de este virus letal que ha servido a grupos poderosos para lograr lo hasta hace pocas semanas impensable, un *statu quo* mundial.

Quiero reiterar la relevancia y oportunidad de la presente obra en la cual Francisco José y Miriam lograron la integración de un equipo con perfiles de excelencia académica y, además, expresar un reconocimiento a José Luis Estrada Rodríguez,

Román Sánchez Zamora, José Antonio Alonso Herrero, Luis Miguel Morales Gámez, así como a Perla Marina Palacios y Demetrio Palacios Moreno, por sus excelentes capítulos que abonan al análisis de un campo de conocimiento contemporáneo controvertido, pero que, sin duda, constituyen hoy un marco explicativo a los procesos y cambios que presenciamos en el mundo contemporáneo.

[*Ciudad de México, mayo de 2020*]

RME

Fuentes consultadas

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*. Documento del CLAD.
- MARQUINA SÁNCHEZ, M. L. (2012), *Gobernanza Global del Comercio en Internet*, INAP, México.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. J. y Giraldo Palacio, M. E. (2017), "Gobernanza, rendición de cuentas y transparencia en los gobiernos locales", en Rina Marissa Aguilera Hintelholher, *Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales en México*, UNAM, México.

Introducción

Miriam Fonseca López

La gobernanza ha dado lugar a una vasta literatura a partir de los diversos ámbitos de su uso, como es la iniciativa privada, las relaciones internacionales o el ejercicio de los gobiernos nacionales, en general se ha adoptado como una nueva forma de desarrollar la vida de las instituciones. Esta situación le ha impreso al concepto la idea de una laxitud o que se trata de un concepto dinámico, de aquí que diversos autores coinciden en que el concepto de gobernanza es extremadamente complejo.

El uso del término gobernanza parece centrarse en la acción y efecto de autogobernarse, es decir, en el cómo se decide, y su adopción en diversos ámbitos ocurre en el contexto de los cambios de la sociedad actual que ha llevado a las instituciones a buscar otros medios para enfrentar nuevos y complejos problemas.

A pesar de los diversos usos y de la evolución de la discusión teórica, el concepto permite reconocer la transformación en las relaciones jerárquicas y verticales de decisión hacia procesos horizontales basados en la negociación y la cooperación de actores interdependientes, lo que plantea, en el caso de su

adopción al interior de los Estados (tema central de este libro), una reconfiguración de la relación con la sociedad.

En el proceso de uso de la gobernanza se debe hacer notar la dificultad de adopción del término inglés *governance* para el caso de países como los latinoamericanos, así como su confusión con el de gobernabilidad (*governability*). Éste se refiere a las formas que adopta el poder a través de instituciones políticas democráticas, o sea a la capacidad de las sociedades para consolidar y perfeccionar la democracia eliminando la corrupción, permitiendo la participación ciudadana, creando condiciones para la estabilidad política, fortaleciendo el sistema electoral y de partidos, la libertad de expresión, la transparencia, la rendición de cuentas, etcétera. Así, este concepto permite una mirada amplia de la relación entre el Estado y la sociedad porque se observa en el contexto de un sistema político; en tanto que el concepto de gobernanza, es más referido a la relación Estado-sociedad y parece centrarse en este vínculo cuando está mediada por la acción para llevarla a cabo, es decir, por las políticas públicas.

Entre las razones que se pueden dar sobre el impulso que ha tenido la adopción de la gobernanza se encuentran la crisis fiscal del Estado, la globalización y la complejización de las sociedades, el aumento de las demandas sociales, las fallas del mercado y los límites de las privatizaciones y de la desregulación económica, la necesidad de una nueva gestión pública, el reclamo de la ampliación de la participación ciudadana y la exigencia de rendición de cuentas, así como la necesidad de nuevas fuentes de legitimidad de las democracias actuales.

En general, la teoría especializada plantea a la gobernanza como una nueva perspectiva de gobierno y de gestión pública,

lo que conlleva el fortalecimiento de las instituciones de gobierno, pero eliminando su rigidez para adoptar formas más flexibles que permitan articular la acción de actores gubernamentales, sociales y privados. Desde esta perspectiva se busca convertir en una práctica tanto la búsqueda de la calidad en la actividad del gobierno como dar respuesta a la demanda de participación ciudadana.

En la década de los años noventa del siglo pasado, el análisis de la calidad de la gestión pública se hizo a partir de la crítica al Estado que no era eficiente y no incorporaba parámetros de calidad en los servicios públicos brindados al ciudadano. Así se consideró que para hacer sostenible este tipo de gestión del gobierno se requería del establecimiento de sistemas de gestión de la calidad; de gestión pública que condujera a dar resultados de desarrollo, así como de incorporar sistemas de gestión de procesos. Este objetivo lleva implícita la búsqueda constante de los gobiernos de contar con una burocracia formal en sentido weberiano mediante la profesionalización de la función pública, el establecimiento de sistemas de ingreso y estabilidad en la función pública, de estímulos e incentivos para los funcionarios públicos.

Por otro lado, las teorías de la gobernanza tienen lugar en un momento en el que no había cabida para la participación ciudadana prácticamente más allá de las elecciones porque se concebía como idea dominante de lo que era una sociedad democrática a la sola existencia de democracia representativa, acompañada, no en todos los países, de la democracia directa, a través de mecanismos como el plebiscito, la consulta popular, la revocación de mandato, entre otras, sin dar mucha importancia a la democracia participativa que permite la de-

liberación sobre la determinación de los problemas públicos concretos y de cómo afrontarlos. Esta demanda ha dado lugar a la ampliación de lo público expresándose a través de un proceso de construcción de lo que se denomina como lo *público no estatal*, esto es, de un espacio de naturaleza pública, pero ubicado fuera de las estructuras estatales porque es resultado de la acción de la sociedad civil que incluye la actividad de la empresa privada inmersa en actividades de naturaleza pública.

El énfasis puesto en el cómo *cogobernar* de la gobernanza ha llevado a la diversificación de los mecanismos para hacer posible la inclusión de actores sociales y privados, de tal manera que la búsqueda de una ciudadanía activa ha implicado el desarrollo de un gobierno electrónico como uno de los mecanismos para hacerla posible, así como mejorar las normas y procedimientos que permiten la participación ciudadana junto con la promoción de una cultura cívica. Además, se ha considerado que la gobernanza debe recuperar la exigencia de un *buen gobierno* que rinda cuentas, sea transparente y ético en sus acciones.

Arribar o no a este tipo de Estado significa andar por un camino que se puede concebir como la suma de sus acciones a lo largo de la historia, implica buscar las causas que han producido o no cambios hacia la gobernanza, así como indagar sobre las características particulares de los contextos de su adopción y de las formas particulares de uso.

Este libro persigue mostrar desde diversos ángulos los usos de la gobernanza en países no centrales como México e insertos en la presente etapa de la globalización que ha hecho eco también de la gobernanza para fundamentar la relación entre las naciones.

El contenido del libro inicia con el capítulo teórico titulado “Teorías de gobernanza y contexto” de Miriam Fonseca López, cuyo objetivo consiste en mostrar la importancia de reconocer las particularidades de los contextos, producto de la historia de diversas latitudes y de las historias particulares de cada Estado-nación, para situar la gobernanza a fin de lograr procesos de gobierno que efectivamente tiendan hacia la coproducción de la acción pública. Este trabajo lleva a cabo un repaso de las principales posturas teóricas de los autores clásicos y recientes, así como de autores mexicanos, para explorar el argumento de la necesidad de recuperarlas a la luz de las condiciones de los contextos particulares como el mexicano. Con este trabajo se inicia el recorrido teórico y analítico sobre los usos de la gobernanza, particularmente en México, tanto en la discusión teórica como en la acción de gobierno.

El segundo capítulo de Francisco José Rodríguez Escobedo y Román Sánchez Zamora titulado “La gobernanza y las políticas públicas” discute la relación entre dos conceptos básicos para la reflexión en torno al proceso de gobernar democrático en las sociedades contemporáneas: la gobernanza y la política pública, situándolo en el contexto de la crisis del Estado de bienestar que detona la necesidad de gobernar por políticas públicas.

En el tercer capítulo, cuyo título es “Los usos y abusos de la gobernanza en el México actual”, el autor José Antonio Alonso Herrero realiza un análisis de diversas posturas de autores mexicanos sobre el tema, a partir de preguntarse cuál es el significado de la gobernanza y qué implica su empleo en la comprensión de la situación actual de México en el contexto global, desde una perspectiva social y política. Desde esta pre-

gunta, Alonso Herrero retoma la propuesta inicial de Aguilar Villanueva, recupera las últimas reflexiones de este autor y problematiza junto con el análisis de autores mexicanos, la condición de la gobernanza en países de la periferia, planteando la necesidad de reconocer la complejidad de la relación centro-periferia, que lleva a retomar el argumento de la necesidad de los Estados de la periferia de regular mejor la gobernanza corporativa y a evaluar que su uso en estos países estará ligada al devenir de la estrategia neoliberal en Latinoamérica.

La necesidad de explicar y reconstruir el concepto de gobernanza desde la perspectiva del ciudadano para describir sus alcances y limitaciones, a pesar de haber mostrado ser una respuesta institucional a muchos problemas de la administración pública, se plantea como el problema de análisis del capítulo “La gobernanza desde los ciudadanos: reconstrucción del concepto” de José Luis Estrada Rodríguez y Francisco José Rodríguez Escobedo; el argumento de los autores se centra en la importancia de entender quiénes son los actores que inciden en la legitimidad y el consenso del poder institucionalizado en la sociedad para instalar a la gobernanza como un nuevo paradigma de ejercicio del poder.

El uso de gobernanza en el contexto global y de las relaciones internacionales de México se aborda en el capítulo de Luis Miguel Morales Gámez titulado “La gobernanza en la colaboración de México y Estados Unidos bajo el esquema de la Iniciativa Mérida en el primer año del presidente Enrique Peña Nieto”, cuyo propósito es analizar la continuidad de la relación coordinada que tuvieron México y Estados Unidos en el tema de seguridad en el primer año de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto en el combate al tráfico de

droga, a partir del enfoque de gobernanza para explicar la decisión libre y autónoma de colaboración bilateral entre los gobiernos de ambos países, dentro de un esquema de reglas claras, pero no obligatorias, con el objetivo de combatir el tráfico de drogas en territorio mexicano.

El libro culmina con un análisis crítico que plantea al paradigma del Buen Vivir como un referente de gobernanza global, este capítulo se titula “Márgenes al capitalismo: ¿Buen Vivir como gobernanza global?”, y es escrito por Perla Marina Palacios Díaz y Mario Demetrio Palacios Moreno.

Teorías de gobernanza y contexto

*Miriam Fonseca López**

Introducción

En los años noventa el concepto de gobernanza cobró auge a partir de los trabajos de Jan Kooiman y R. A. W. Rhodes, con ellos inicia el desarrollo de dos de las más importantes corrientes de esta vasta producción teórica contemporánea: el de la gobernanza interactiva o sociopolítica, y el de redes de política, respectivamente. Poco tiempo después, desde una perspectiva crítica a estos primeros planteamientos, cobrarían auge las posturas teóricas que reclaman la centralidad del Estado en este tipo de gobierno, así como otras corrientes teóricas, donde el contexto y la interpretación de estos procesos son relevantes para el análisis y práctica de la gobernanza teniendo en su centro a la ciudadanía, institución que a la luz de un ejercicio más ligado a las obligaciones ha llevado a algunos autores a preguntar cuál es el verdadero papel de la participación ciudadana en la gobernanza. De esta forma, después

*Doctora en Sociología. Profesora-investigadora del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

de más de dos décadas de análisis y reflexiones, las corrientes teóricas de la gobernanza se han diversificado a la par que sus postulados han sido impulsados entre los países menos desarrollados por importantes organismos multilaterales. En estas regiones del mundo, los gobiernos instalaron en los discursos, en los documentos oficiales, así como en las estructuras gubernamentales, planteamientos y mecanismos formales dirigidos hacia la gobernanza. Esta adopción, sin embargo, no ha sido situada, pues parece haber hecho abstracción de las particularidades de los distintos contextos políticos, económicos, sociales y culturales, por ello, más que dirigirse hacia procesos de cogobierno, se han desarrollado sobre *modos* de gobierno fuertemente centralizados, donde privan relaciones clientelares con las organizaciones sociales; existe una gran diferencia en términos de fuerza social de los distintos actores de la sociedad civil junto con un fuerte protagonismo de los gobiernos en los asuntos públicos; la condición de las instituciones en esta región no se caracteriza por su fortaleza, sino por su fragilidad; y se observan áreas geográficas donde la fuerte presencia del crimen organizado no permite condiciones para el ejercicio de gobierno, entre los problemas más importantes.

A pesar de todo lo anterior, es de señalarse que frente a la escasez de recursos de todo tipo, pero especialmente económicos y de conocimientos que padece el Estado para enfrentar los cada vez más graves y complejos problemas públicos, se hace necesaria la participación tanto de los sectores sociales como privados para tratar de encontrar soluciones de manera conjunta como lo plantea el postulado central de la gobernanza. Bajo estas condiciones, en países menos desarrollados ha tenido lugar una importante producción teórica que cuestiona

los límites de algunos de los postulados de la gobernanza; no obstante, el camino no consiste en cuestionar absolutamente estos postulados, sino en reconocer las particulares de estos contextos, producto de la historia de estas latitudes y de las historias propias de cada Estado-nación para situar la gobernanza, con el propósito de desarrollar procesos de gobierno que efectivamente tiendan hacia la coproducción de la acción pública.

En este capítulo se presentan algunas de las corrientes teóricas de gobernanza más importantes mediante una revisión documental, para a partir de sus principales postulados explorar el argumento de la necesidad de recuperarlas a la luz de las condiciones de los contextos particulares.

Los antecedentes de la gobernanza

Desde finales de los años ochenta se hace énfasis en la transformación del espacio público que deja de estar centrado en la actividad del Estado para dar cabida a actores sociales y privados, en un proceso de lo que se concibe como una *coproducción* de la acción estatal, de tal manera que lo público igualado con lo que compete exclusivamente al Estado se amplía, dando lugar a lo que se denomina como *lo público no estatal*, espacio para la participación ciudadana y actores del mercado en las decisiones y gestión públicas.

Desde esta perspectiva, la acción de gobierno ya no compete únicamente a este último, pues se argumenta que ningún actor político, social o económico tendría todos los recursos necesarios, económicos y de conocimientos para hacer frente a los problemas públicos, de tal manera que se considera ne-

cesaria la participación de la sociedad civil e, incluso, de la empresa privada. Esto implicó otra forma de concebir lo que debe saberse y quiénes deben hacerlo público, lo que es el espacio público y quiénes son sus actores, lo que es un bien público, lo que es propiedad del Estado y lo que debe ser de otro tipo de propiedad.

A este argumento se sumó la idea de la acción de un gobierno racional, en un contexto de escasez de recursos y de impulso del pluralismo democrático, lo que justificó el objetivo de incorporar a otros actores sociales y privados en las decisiones públicas, a través de un patrón de comportamiento racional, llevadas a cabo por actores gubernamentales en asociación con actores económicos y civiles que respondieran a un tipo específico de relación, el autolimitado de la perspectiva del tercer sector (Cohen y Arato, 2002),¹ entre el gobierno y la ciudadanía.

Cabe destacar que en esta manera de concebir la acción de gobierno, se han recuperado desde los años ochenta, con diferentes énfasis, los principios y valores de lo que se denomina como las *nuevas tecnologías de gobierno*, esto es, *las políticas públicas*, *la Nueva Gerencia Pública* (NGP) y *la gerencia social*, que fueron los antecedentes teóricos de la producción teórica de la gobernanza desde la década de los años noventa del siglo pasado.

¹Para estos autores, la definición de sociedad civil se construye "...en torno a una noción de movimientos democratizadores autolimitados que procuran extender y proteger espacios tanto para la libertad negativa (la que ejerce el individuo siempre y cuando no existan restricciones para hacerlo) como para la libertad positiva (la capacidad de cualquier individuo de ejercer su propia voluntad y determinar sus propias acciones) y volver a crear las formas igualitarias de solidaridad *sin obstaculizar* (cursivas propias) la autorregulación económica" (Cohen y Arato, 2002: 37).

En las perspectivas teóricas de la *gobernanza* se ha dado lugar a una mayor profundidad analítica en la relación entre el Estado y la sociedad, pues se postula que la transformación de esta relación ha ocurrido debido a la necesidad de cambiar el proceso de gobernar hacia decisiones institucionalmente responsables y directivamente eficaces, que para lograrlo, requieren *coproducir* con organizaciones sociales, instituciones privadas de carácter social e incluso empresas privadas, las decisiones y las políticas públicas. Las teorías de la gobernanza constituyen la síntesis de las teorías anteriormente señalados, pero haciendo especial énfasis en la participación a través de las redes de gobernanza (T. A. W. Rhodes) y de interacciones sociopolíticas (Jan Kooiman), o sea, de las acciones que actores privados, sociales y de gobierno llevaban a cabo en el contexto del achicamiento del Estado y del traslado de la provisión de servicios públicos a actores no estatales.

Las ideas de la gobernanza tienen como periodo histórico precedente el que va de finales de los años cuarenta hasta la década de los años setenta del siglo pasado, en las que tuvo lugar un tipo de gobierno jerárquico en el marco del desarrollo de la administración pública como área de conocimiento y método de gobierno que agotó sus potencialidades y fue criticado por su ineficiencia, consumo excesivo de recursos públicos, así como por estar concentrado en el servicio público profesional, más que en la atención al ciudadano (Dickinson, 2016). Ante esta situación, el reto fue hacer un método de gobierno más parecido a la empresa privada a través de la introducción del mercado en algunas áreas del sector público, apareciendo la producción teórica de la NGP. Sin embargo, se debe recordar que ya con el trabajo pionero de Laswell, *La orientación a las*

políticas de 1951, se da lugar a un área de conocimiento y al desarrollo de herramientas prácticas para conseguir que la acción de gobierno fuera eficaz y eficiente, con la intención de hacer posible el logro de la dignidad humana.

Aguilar (2010) recuerda que el término *gobernanza* apareció ocasionalmente en la producción disciplinaria del derecho público, la administración pública y la política pública, aunque el término comienza a generalizarse a finales de los años ochenta. En las últimas décadas, este término ha sido utilizado de tres grandes formas: 1) como sinónimo de gobierno; 2) como marco normativo, y 3) como marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos; situación que ha llevado a plantear si el concepto representa un aporte para las ciencias sociales dado que alude a fenómenos estudiados por otras disciplinas (Hufty, 2008).

El primer antecedente del paradigma de la gobernanza contemporánea se ubica en el informe a la Comisión Trilateral² sobre la gobernabilidad de las democracias de 1975, titulado *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies*, elaborado por los académicos Michael J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, en el que se hizo un análisis y crítica al papel del Estado y la democracia en las regiones geográficas de interés para la Comisión Trilateral (Requena, 2014).

En ese documento se planteó también que el problema de la gobernabilidad, así como el aumento de la desconfianza

²Organización internacional de naturaleza privada impulsora de la globalización, fundada en 1973 a iniciativa de David Rockefeller con miembros políticos, empresarios y académicos de tres grandes áreas geográficas del mundo: América del Norte, Europa y región Asia-Pacífico.

en las instituciones democráticas de los países desarrollados, era producto del incremento de las demandas sociales y de la incapacidad ya mostrada por los Estados para responder de manera eficiente. Es decir, se consideraba que había un exceso de democracia que conducía al desequilibrio e ingobernabilidad, de tal manera que era necesario cambiar las funciones del Estado para concentrarlo sólo en las áreas donde pudiera dar respuestas efectivas. Este informe sirvió como inspiración a los futuros modelos de ajuste económico y participación política sobre los que se fue construyendo la idea de gobernanza actual.

El segundo antecedente para el desarrollo de este enfoque se encuentra en el informe del Banco Mundial (BM) de 1989 titulado “África Subsahariana, de la crisis al crecimiento sustentable” (Aguilar, 2010). En este documento se planteó lograr una “mayor gobernanza” frente a la incapacidad de gobernar y administrar de los gobiernos africanos, destacándose que la responsabilidad para enfrentar las crisis debía ser una responsabilidad compartida entre gobierno y otros actores sociales, a partir de la creación y mejoramiento de las instituciones políticas inclusivas como elemento central de la gobernanza (Requena, 2014).

De esta forma, el BM ha orientado la gobernanza hacia la medición de la calidad del ejercicio de poder del gobierno, evaluando normas y prácticas de los Estados y organizaciones encaminadas hacia objetivos de sus programas; aunque este mismo organismo considera además de ésta, otras dos vertientes integradas al concepto: 1) las prácticas e instituciones para la elección y control de titulares del poder público, y 2) el respeto ciudadano y del Estado a las instituciones de regulación económica y social (Hufty, 2008).

Finalmente, el BM estableció seis criterios a evaluar en los Estados: 1) voz y responsabilidad; 2) estabilidad política y ausencia de violencia; 3) eficacia del gobierno; 4) calidad reguladora; 5) Estado de derecho; y 6) control de la corrupción (Hufty, 2008).

En el contexto de la acción del BM, así como de la transformación del Estado benefactor, se fue creando la idea de “Gobernanza Moderna” (Hufty, 2008), o mejor dicho, contemporánea, que ha dado lugar a una producción teórica en la que se analiza el papel del Estado en la sociedad, así como la manera en la que ocurre la gestión interna del Estado a través de la administración pública. Como se ha dicho, en esta postura teórica, la gobernanza es resultado del agotamiento del Estado de bienestar y la introducción de nuevos actores no estatales que interactúan en el espacio público a partir de la formación de redes de áreas de políticas públicas (*redes de gobernanza*). Los autores precursores de la discusión teórica son Jan Kooiman con el texto de 1993, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, y R. A. W. Rhodes a través del trabajo de 1996 titulado *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*.

Después de varias décadas de producción teórica, se observan dos grandes vertientes y lo que Rhodes (2012) llamó la tercera ola interpretativa en la literatura de la gobernanza. Una de estas dos grandes vertientes es la producción teórica centrada en la coproducción de decisiones de gobierno a través de las redes de gobernanza y de interacciones sociopolíticas. La otra vertiente es la producción teórica de análisis de la gobernanza en términos de la centralidad del Estado. La tercera ola, en la producción anglosajona, considera que el análisis

de la manera en la que los actores concretos de las redes de gobernanza de casos particulares comprenden y llevan a cabo las interacciones, da lugar a otro enfoque de gobernanza: el interpretativo, lo cual conduce a la recuperación de los casos concretos donde las creencias y tradiciones son importantes y pueden entrar en conflicto con la gobernanza. Desde este enfoque, el uso de la narrativa muestra las diferentes racionalidades inmersas en las decisiones de políticas, pudiéndose observar manifestaciones de procesos de resistencia, transformación o boicot de las agendas de las élites (Rhodes, 2012).

A éstas hay que agregar la producción regional, la que rescata la importancia del contexto mostrando las implicaciones reales de los *modos* de gobierno, así como de la importancia de identidades y grandes desigualdades de clase en países como los latinoamericanos, que desde los años noventa han asumido los postulados de la gobernanza.

Las corrientes teóricas clásicas

Los planteamientos teóricos sobre gobernanza de J. Kooiman que aparecieron en el texto de 1993, convierten en objeto de estudio al modo de gobernar de finales del siglo XX a la luz de los cambios económicos, sociales y tecnológicos de la época que, según este autor, daban lugar a la interdependencia de actores políticos, sociales y económicos en la resolución de problemas públicos. En este libro, considerado como el texto que dio inicio a los planteamientos teóricos contemporáneos sobre gobernanza, Kooiman centra la atención en la aparición de interacciones entre el gobierno y actores privados, que estaban dando origen a una acción conjunta o coordinada como resul-

tado de la imposibilidad del gobierno de llevar a cabo acciones como actor único. De esta manera aparecía una nueva forma de gobernar de naturaleza público-privada, aunque este texto inicial se orientó fundamentalmente hacia el análisis de la acción de gobierno.

Kooiman (2004) considera que a pesar de que el concepto de gobernanza ha sido utilizado desde diversas subdisciplinas de la ciencia política, los elementos comunes de estudio son el análisis de las reglas y cualidades de los sistemas en los que tiene lugar la gobernanza, es decir, la cooperación como mecanismo para lograr legitimidad y eficacia, así como la existencia de nuevos procesos y acuerdos de naturaleza público-privada.

Para Kooiman (2004), concebir al gobierno como gobernanza significa dejar de lado el modelo unidireccional que va de los gobernantes a los gobernados, para construir un modelo bidireccional que permite tener en consideración las características, circunstancias, problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema a gobernar.

Este autor propone la perspectiva que denomina como *gobernanza interactiva* o *gobernanza sociopolítica* porque estudia las interacciones sociopolíticas a partir de distinciones entre *autogobernanza*, *cogobernanza* y *gobernanza jerárquica*, así como entre diferentes órdenes de gobernanza: a) de *primer orden*, donde tiene lugar la solución de problemas y el desarrollo de oportunidades; b) de *segundo orden*, que implica la existencia de las condiciones institucionales necesarias; y c) la *metagobernanza*, referida a los principios que rigen a la propia gobernanza, sobre los que se profundizará más adelante.

En el trabajo de 2004, Kooiman enfoca el estudio de la gobernanza como un fenómeno social en tanto, considera, se

trata de una forma de gobierno en la que participan actores privados o de la sociedad civil. En este análisis, la gobernanza es conceptualizada en términos de un sistema diverso, dinámico y complejo de interacciones entre el gobierno y actores sociales y privados, que expresan este mismo tipo de características de las sociedades actuales y de sus problemas y oportunidades, lo que le lleva a concebir a la gobernanza como un tipo de interacciones sociopolíticas (*gobernanza interactiva* o *gobernanza sociopolítica*).

El énfasis en el sistema de interacciones constituye la principal innovación en los últimos acercamientos al análisis de la gobernanza, propuesto por Kooiman y Bavick (2013). En este trabajo, el principio fundamental que guía el análisis teórico de los autores, radica en la noción de *interacción* como el modo más efectivo de gobernar o de gobernanza, en oposición a la idea del gobierno que se realiza por la intervención de un solo actor. Por ello, la apertura a la participación social —o sea, a aquellas expresiones de la sociedad que muestran una dimensión pública— es vista tanto como una expresión normativa o democrática, como desde el punto de vista y su eficiencia práctica para abordar problemas públicos.

Además, bajo esta noción de interacción, los autores consideran que la gobernanza raramente empieza a partir del desarrollo de un gran plan, sino que es resultado de un proceso incremental basado en el aprendizaje de la experiencia de procesos interactivos.

La propuesta de gobernanza interactiva de Kooiman (2004) y de Kooiman y Bavick (2013), plantea que los sistemas sociales como un todo son diversos, complejos y dinámicos; en ellos tienen lugar interacciones bidireccionales amplias y

sistémicas entre gobierno y gobernados que da lugar a la transformación en los límites entre el Estado y la sociedad, o dicho desde otro ángulo, la responsabilidad pública y la privada ha hecho posible la aparición de un objeto de interacción, resultado del reconocimiento de que ningún actor, ya sea público o privado, cuenta con todo el conocimiento e información necesarios para enfrentar los problemas actuales caracterizados por su complejidad, dinamismo y diversidad.

Como se mencionó en párrafos anteriores, Kooiman (2004) considera que la interacción entre el gobierno y la sociedad o las interacciones sociopolíticas se expresan en tres modos. El primero y más clásico modo de interrelación entre el Estado y la sociedad es el jerárquico, en éste prácticamente todas las áreas de la actividad social son gobernadas total o parcialmente por normas políticas que, por lo general, alcanzan formas de regulación legal o administrativa, aunque el autor destaca que éstas también son interacciones. En este modo de gobierno se da lugar a acuerdos (neo) corporativistas, así como a mecanismos de coordinación y acuerdos institucionales, como pueden ser la solidaridad o la jerarquía. Kooiman (2004) destaca su uso para llevar a cabo la redistribución, por lo tanto, la jerarquía ayuda acomodar o a dar respuesta a una cantidad limitada de necesidades con los medios de satisfacción existentes.

El segundo modo es el autogobierno, propio de la organización de los subsistemas sociales en áreas como las de la ciencia, el desarrollo tecnológico, el derecho, la política, las convenciones sociales o la economía que tienen un alto grado de autoorganización. Son autónomas en el sentido de que reproducen siempre la misma red de procesos a su interior, y son

autorreferenciadas dado que sólo “ven” lo que desde su punto de vista pueden interpretar a partir de su propia organización y operación; sin embargo, el autor subraya que no puede evitarse el debate sobre el grado de influencia que puede tener el contexto externo y el Estado sobre ellos.

El tercer modo es el cogobierno, por el que los crecientes desafíos sociopolíticos se resuelven creando oportunidades de responsabilidades compartidas o *coacuerdos*, esto es, acciones público-privadas en asuntos de interés común o público a partir de la convergencia de objetivos tanto de los actores públicos como de los privados, que se traducen en esfuerzos sinérgicos donde todos ganan (*win-win*).

Como se mencionó con anterioridad, para Kooiman (2004) la gobernanza se expresa en tres niveles: en el *primer orden*, la diversidad, dinamismo y complejidad de los asuntos sociopolíticos da lugar a la creación de oportunidades sociopolíticas, siendo el gobierno el actor más fortalecido en la medida en que la solución de un problema le representa una oportunidad hacia el futuro.

La gobernanza se experimenta en un *segundo orden*, cuando la atención está puesta en la manera en la que estructuralmente se llevan a cabo las interacciones entre los actores de la cogobernanza. En este caso, la institucionalización de las conductas racionales, en términos de eficacia y normativos, puede maximizar la acción de los actores en tanto que guiará a una acción de los actores centrada en el ejercicio de derechos y obligaciones; establece las fronteras entre lo propiamente social, lo privado, lo político y lo público; además, da lugar a estructuras o instituciones de gobierno eficaces y adecuadas.

El tercer orden o el de la *metagobernanza*, es el referido a la concepción de la gobernanza como un ejercicio normativo,

orientado a la reconstrucción de la relación entre gobernantes y gobernados en el contexto de la complejidad social. El acento está puesto en el carácter democrático de la gobernanza. Este nivel permite guiar normativamente las acciones de los actores y, por lo tanto, es también sujeto de una evaluación para adecuar las normas a partir de su relevancia, actualidad y exactitud en términos de la responsabilidad de los actores que son partícipes del cogobierno. Kooiman (2004) considera que éste es el cimiento del cogobierno, pues en él se ancla la discusión sobre cómo se debe gobernar. Los argumentos presentados en torno a la importancia de este orden de la gobernanza se desarrollan en otro apartado de este texto.

Por su parte, R. A. W. Rhodes —el segundo autor impulsor de la teoría de la gobernanza contemporánea— hace énfasis en la formación de redes para dar lugar al proceso de gobierno denominado gobernanza, cuyas principales características son:

1. La interdependencia entre organizaciones, ampliándose el proceso de gobierno hacia actores no estatales que reducen las fronteras entre lo público, lo privado y lo social (sector social).
2. La existencia de redes de actores de gobernanza en continua interacción como resultado del intercambio de recursos y la negociación de propósitos.
3. Las interacciones de los integrantes de las redes de gobernanza se sustentan en la confianza mutua y están reguladas por reglas negociadas entre los integrantes de dichas redes.
4. Las redes de gobernanza tienen un importante grado de autonomía frente al Estado, tanto en términos de rendición de cuentas (*accountability*) como de organización, sin embargo, a pesar de que el Estado no ocupa una posición privilegiada en las redes de gobernanza, puede indirecta e imperfectamente dirigir la red de gobernanza (Rhodes, 2007).

Como ya se dijo, Rhodes (2007) considera que la gobernanza se refiere al gobierno que lleva a cabo con y a través de redes, por ello, a este tipo de gobierno lo denomina *gobernanza de redes* caracterizado por dos aspectos. Por un lado, describe la coordinación entre el gobierno y organizaciones no gubernamentales (ONG) y privadas. Y, por otro lado, da cuenta de que el gobierno jerárquico ya no es posible. En resumen, el término se refiere al cambio del rol del Estado, mostrando que la autoridad informal de las redes de gobernanza complementa y sustituye la forma de gobierno jerárquica, en otras palabras, la idea de gobernanza explora los límites del Estado autoritario y jerárquico.

Como resume Aguilar (2010: 33), la perspectiva de la gobernanza considera que el gobierno debe reformar sus funciones hacia un nuevo proceso de dirección caracterizado por la interdependencia gubernamental-social de coproducción de lo público, pues “ningún actor, público o privado, cuenta con la información y conocimiento requerido para resolver problemas complejos, dinámicos y diversificados, ni tiene la capacidad suficiente para seleccionar los instrumentos eficaces y menos aún el poder necesario para dominar unilateralmente”.

De aquí que la idea central, como sostiene Aguilar (2010), consiste, por un lado, en que ningún actor, público o privado, posee todos los recursos para resolver los complejos problemas públicos ni el poder necesario para dominar unilateralmente (Aguilar, 2010). Y, por otro lado, y como consecuencia del argumento anterior, en la negación de la influencia de alguna clase social sobre el gobierno, así como el fin de la dominación suprema del gobierno sobre una sociedad, antes dependiente de él. El énfasis, por lo tanto, se dirige hacia el aspecto bilateral y

multilateral de estos nuevos modelos de gobernar distinguidos, se dice, por ser procesos de decisión horizontales, resultado de la interacción de estos actores en redes que deciden actuar usando información, conocimiento experto, saber tecnológico y competencias gerenciales específicas para llevar a cabo acciones bien acotadas en el marco de normas institucionales y técnicas definidas, lo que quiere decir que no se trata de una forma de gobierno o de dirección de gobierno azaroso, sino estructurada, institucional y técnicamente (Aguilar, 2010).

Como síntesis de las características de la gobernanza, Aguilar (2010) destaca el uso de la racionalidad instrumental para potenciar la capacidad de gobierno tanto en sus aspectos legales, fiscales, informativas, gerenciales, así como las acciones políticas de interlocución y negociación.

Después de varias décadas, la producción teórica sobre el tema ha dado lugar a la crítica de sus postulados, pero también a reconocer los alcances del concepto contemporáneo de gobernanza, como es el caso de la categoría de *gobernanza global* que da cuenta de la existencia de múltiples actores e instituciones en el plano internacional más allá de los Estados-nación, como los organismos multilaterales, los tratados o los organismos no gubernamentales, que supera la idea de actores de exclusiva naturaleza oficial sujetos del derecho internacional público y enfatiza el consenso entre estos actores, aunque en detrimento del análisis del poder inmerso en las relaciones internacionales (Hufty, 2008).

Los valores, normas y principios de la metagobernanza

Recuperando a Kooiman y Jentoft (2009), la metagobernanza no está relacionada fundamentalmente con una acción del

Estado a partir de la cual se establecen las reglas para la acción de actores públicos y privados inmersos en las redes de gobernanza, sino como una actividad de carácter público que es resultado de la interacción de actores públicos y privados. Para estos autores, la metagobernanza apuntala las acciones futuras, es una guía institucional para realizar las actividades de gobernanza, por ello, ésta se puede observar en una etapa *ex ante*, pero también constituye un criterio de evaluación de dichas actividades, es decir, se manifiesta en una etapa *ex post*.

La metagobernanza está constituida por un conjunto de valores, normas, principios y elección de decisiones; se trata, por un lado, de los fundamentos éticos de la gobernanza, cuyas fuentes se pueden encontrar en diversas escuelas filosóficas e incluso en la religión, que hacen alusión a la justicia; por otro lado, tiene otras fuentes con una naturaleza normativa más pragmática como lo son la eficacia y la efectividad.

En la metagobernanza, los valores son las nociones más generales y fundamentales, mientras que las decisiones o elecciones son los actos de mayor aplicación concreta, por lo que son muy específicos; en medio de éstos se encuentran las normas y los principios. De los valores se derivan las normas, y entre las normas rigen los principios. De aquí que la metagobernanza plantee, según Kooiman y Jentoft, a sus actores tanto estatales como privados a desarrollar ideas analíticas, éticas y políticamente correctas. No obstante, los autores reconocen que la búsqueda del interés particular y el poder con el que cuentan los actores juega un importante papel, situación que desde la perspectiva de la gobernanza interactiva de Kooiman, debería tener poca presencia a la hora de tomarse

decisiones importantes y de largo plazo, por eso, estos autores consideran a la metagobernanza como la amalgama que debería unir todos los atributos de la gobernanza como un todo. Es decir, que a pesar de la diversidad y complejidad presente en y entre las sociedades, la gobernanza no ocurre sin un conjunto de normas y principios razonables y coherentes.

Kooiman y Jentoft (2009) consideran que los actos de gobierno deben guiarse por tres principios básicos: la transparencia, pues con ella se crea la imagen de un gobierno; la eficiencia, como principio para la selección y aplicación de los instrumentos adecuados; y la rendición de cuentas, como principio que expresa los límites en la autonomía de los tomadores de decisiones, así como de su obligación de justificar sus acciones. Para el caso de los diversos modos en que se presenta la gobernanza, comentados en uno de los apartados anteriores, estos autores observan que en la *autogobernanza* debe regir el principio del respeto hacia los individuos y sus colectividades; la equidad debe guiar como principio en la *gobernanza jerárquica* para garantizar la justicia y la imparcialidad, buscando que las reglas y procedimientos de este tipo de gobernanza logren atender las inequidades que el sistema crea a través de la distribución de costos, beneficios, además de auxiliar las desgracias sociales, y compartiendo las responsabilidades. En la *cogobernanza*, los autores citados consideran que la inclusión es el principio que permite ser parte o tener impacto en decisiones sobre problemas que afectan de manera directa a las personas y sus colectividades.

Por último, Kooiman y Jentoft (2009) plantean que en los diversos órdenes de gobernanza los principios son: a) la efectividad en la resolución de problemas y la creación de

oportunidades; *b*) la capacidad de reacción de las instituciones de gobierno; y *c*) la responsabilidad moral.

A partir de este análisis, estos autores consideran que la gobernanza se caracteriza por involucrar valores provenientes de la racionalidad instrumental de teorías convencionales del campo de la administración, pero, al mismo tiempo, valores que van más allá de la valoración costo-beneficio al incorporar una racionalidad valorativa, o sea, fincada en valores importantes en sí mismos.

En síntesis, los autores destacan la importancia de los valores, normas, principios y elección de decisiones como elementos centrales en el proceso de realización de la gobernanza que ubican para efectos analíticos en la metagobernanza; en otras palabras, son la base normativa de las decisiones de gobernanza, por lo que deben ser consistentes entre ellos, lograr un balance entre principios universales y los propios de contextos particulares por medio de procesos comunicativos y diplomáticos, lo cual lleva a privilegiar la participación para llegar a acuerdos. Así, la elección de decisiones debe estar fundamentada en principios, normas y valores que tengan una considerable permanencia y estabilidad, de aquí que la metagobernanza sea importante en sí misma para lograr la gobernanza.

En los planteamientos de Kooiman y Jetoft referidos a los valores, normas y principios propios o característicos de la metagobernanza, se pueden observar elementos analíticos que apuntan a reconocer la importancia del contexto en la determinación de los elementos normativos adecuados para cada sociedad, lo que permite sustentar la idea de este texto de situar a la gobernanza.

Desde una perspectiva crítica, cabe destacar el análisis que desde los desarrollos teóricos de las redes de gobernanza se ha hecho sobre el reconocimiento de la existencia del conflicto, la desigualdad y la pervivencia de la jerarquía entre sus actores, como lo ha planteado Stoker (citado en Davies, 2011).

En este enfoque crítico, el trabajo de Guy Peters (2005, 2007) analiza de manera atinada a la gobernanza como un proceso de gobernar que, desde ciertos enfoques teóricos como el de R. A. W. Rhodes, ha puesto en cuestionamiento la capacidad misma del Estado para hacerla efectiva (Peters, 2007), de tal manera que requeriría de alternativas procedentes de otros agentes sociales y económicos organizados en redes, para lograr acciones efectivas tanto en el plano económico como en la sociedad en general. En el centro del análisis de estas perspectivas teóricas de gobernanza se estaría cuestionando la capacidad de dirección del Estado sobre la economía y la sociedad, planteamiento que Peters no acepta, argumentando el indiscutible objetivo del Estado de lograr metas colectivas, o mejor dicho, públicas o de interés común, que ningún otro actor económico o social puede garantizar para toda la sociedad, pues es el único ente que posee los mecanismos para dirimir conflictos de intereses, así como el único que puede llevar a cabo acciones legítimas para toda la sociedad.

El planteamiento de Peters (2007) muestra la importancia del Estado como el único ente con el objetivo y estructuras políticas que persigue, lo que para la sociedad en su conjunto es lo mejor, en el sentido de buscar metas de naturaleza pública; además, cuenta con los mecanismos y procedimientos forma-

les para darles el mejor cauce porque se asienta sobre la obligación de rendir cuentas (*accountability*), esto es, de garantizar la responsabilidad de las instituciones en donde se toman y ejecutan decisiones del Estado, situación que entre los actores privados o de la sociedad civil no existe —o no en la medida que en las instituciones público estatales—, característica del Estado que se fortalece si se hace de manera democrática.

Se puede coincidir con Peters en relación con la importancia de la vigencia real de instituciones estatales a través de las cuales se hace responsable al gobierno de sus acciones, rindiendo cuentas y recibiendo retroalimentación de la sociedad civil, con lo cual se logra fortalecer la democracia, no por la vía de la participación ciudadana directa, pero sí usando sus poderes para otorgar legitimidad a otros actores no estatales, facultándolos para realizar algunas acciones de carácter público, reteniendo su capacidad de ejercer poder sobre ellas. Como se aprecia, este autor desarrolla un planteamiento más complejo y matizado sobre la gobernanza, reclamando la importancia de las instituciones formales del Estado, que si bien no puede garantizar de manera efectiva todas las obligaciones públicas, sigue siendo la institución la que puede realizarlas de la mejor manera disponible en términos de responsabilidades públicas.

Peters (2005) llama la atención sobre la exclusión real que se genera en las redes de gobernanza, pues en ellas participan quienes poseen ciertas habilidades y conocimientos; además cuestiona qué tanta distancia del poder del Estado tienen, cuando en la práctica una mayor cercanía les permite tener más peso en las decisiones públicas. Incluso, considera que la descentralización de la ejecución, pero también la formulación de decisiones públicas o de políticas públicas,

puede conducir al extremo de la gobernanza, generando falta de coherencia y coordinación de los actores de redes, quienes pueden caer en acciones antiestatistas y hasta extralegales.

Por otro lado, Peters (2005) resalta la exclusión que sufren quienes no se encuentran interesados en ciertos temas de política pública que abordan las redes, de tal forma que su definición incluirá a ciertos grupos, pero no responderá al interés del conjunto de la sociedad, es decir, se decidirán políticas que pueden no ser aceptables en una asamblea de representantes, lo que muestra un muy probable riesgo de erosión de poder del Estado y de la representación como medio institucional de participación ciudadana. El señalamiento no es menor, pues en sociedades cada vez más grandes y complejas la representación tendría que ser fortalecida, recuperándose el valor de la política como el mecanismo que permite a todos los ciudadanos, mediante un marco de igualdad formal, participar políticamente.

Para este autor, la efectividad de la gobernanza se basa en la presencia —salvo raras excepciones— de la centralidad de los actores estatales por su capacidad de liderazgo, con lo cual se observa la naturaleza política del concepto, por eso se puede decir que es el principal actor para lograr la gobernanza dado que provee las leyes para la sociedad, y monopoliza el uso legal y legítimo de la fuerza.

En términos teóricos, Peters (2012) considera como una moda el uso del concepto de gobernanza si no se le utiliza analíticamente, pues su adopción se ha ampliado tanto en los actores del gobierno como a la empresa privada, así como entre las organizaciones internacionales, como ya se ha mencionado. Este uso extendido a diversos ámbitos, considera el

autor, ha dado lugar a una ambigüedad en su significado. A pesar de ello, Peters (2012) plantea que la recuperación del concepto más adecuada es la que enfoca la actuación conjunta del sector público con el privado y actores transnacionales para dar dirección y control al desarrollo social y económico.

Para Peters (2012), la idea más cercana a la naturaleza de lo que es la gobernanza se asemeja al significado de *conducción* o *dirección* (*steer*), formas que deben observarse cuando se toman decisiones conjuntas, como las que tienen lugar en estos tiempos cuando no hay ningún actor que posea todos los medios o conocimientos para hacerlo, y cuando existen problemas que atañen a todas las sociedades del mundo como lo son el cambio climático o el control de armas. Además, el concepto tiene implícita la idea de *accountability*, en la medida que estas decisiones conjuntas y para actores tanto públicos como privados deben sostenerse mediante la rendición de cuentas a la sociedad.

Peters (2012) considera que la utilidad de la gobernanza para la ciencia política radica en observar la posibilidad de dar lugar a una dirección de la sociedad de manera colectiva, centrando la atención en la manera en la que este tipo de dirección se lleva a cabo.

La perspectiva de gobernanza también permite explicar la manera en la que son reemplazadas las instituciones estatales en contextos de Estados fallidos, donde se delega el diseño y ejecución de políticas públicas en instituciones informales, aunque siempre considerando que las instituciones del Estado llegarán a tener la capacidad de asumir el control formal. Mientras que en Estados no fallidos, la acción de actores no estatales y estatales tendría la función de lograr de manera conjunta la gobernanza (Peters, 2012).

Una segunda función de la teoría de la gobernanza para la ciencia política, considera Peters (2012), es la de dar lugar a la integración de temas y campos diversos de política comparada, por ejemplo, acercando la comparación entre economía política comparada y política pública comparada. Además, el autor destaca que la teoría de la gobernanza también ha sido empleada para el análisis del complejo sistema político de la Unión Europea, así como en los estudios de relaciones internacionales, que han llevado a planteamientos sobre la necesidad de la existencia de *soft law* o de leyes que permitan la integración de las diversas leyes de los actores políticos de las redes de gobernanza de esa región.

En tercer lugar, la teoría de la gobernanza permite otros acercamientos desde la ciencia política, así como desde otras ciencias sociales, para intentar responder a la pregunta de cuál es actualmente la actividad fundamental del sector público y cuál es la manera de hacerlo. De aquí que el autor considere que esta perspectiva es más útil para identificar los problemas de la gobernanza que para proporcionar explicaciones definitivas a esos problemas.

Por último, Peters (2012) destaca que esta perspectiva permite la relación entre preguntas empíricas y normativas desde la ciencia política, en tanto subyace la idea de que la gobernanza es importante para lograr calidad en la vida de los ciudadanos y para conseguir el éxito de los Estados en su rol interno como en el contexto internacional. La idea normativa se expresa claramente a través del concepto de “buena gobernanza”, diseminado por el BM como parte de sus programas de desarrollo para focalizar el combate a la corrupción en los países destinatarios de sus apoyos económicos; sin embargo, el aspecto normativo

se orienta hacia la búsqueda de un Estado que, usando su capacidad, por sí mismo se puede proveer de un amplio espectro de servicios públicos, lo cual hace pensar en un tipo de Estado como el de bienestar europeo. Esta concepción de buena gobernanza, plantea el autor, se enfrenta a los límites, en términos democráticos, que puede tener un Estado, pues en ciertas ocasiones se llega a mejores acuerdos entre los diversos actores a puertas cerradas, confrontándose con la idea de la transparencia, por ello, el autor considera que el término *buena gobernanza* no responde a una única acepción, sino a la perspectiva desde la cual se esté tratando de responder a su significado.

La condición de la ciudadanía en la gobernanza

Una de las ideas más generalizadas sobre la gobernanza es su relación con la participación ciudadana; al respecto, Susan D. Phillips (2012) considera que a partir de la ampliamente diseminada idea del cambio de gobierno jerárquico y burocrático por otro basado en la gobernanza y las redes de colaboración entre instituciones del Estado y actores privados y sociales, se ha hecho necesario reconceptualizar la idea de sociedad civil como constelación de asociacionismo (asociaciones voluntarias, no lucrativas, de caridad, empresas sociales, organizaciones de servicios sociales, movimientos sociales), denominados genéricamente como organizaciones de la sociedad civil (OSC) que han dado lugar a lo que se conoce como *tercer sector* o sector voluntario, cuya característica central consiste en la formación de ciudadanía.

Desde su perspectiva, el concepto de ciudadanía centrado en la idea de los derechos y obligaciones del ciudadano de un

Estado-nación, requiere de una revisión a partir de la importancia que tiene el desarrollo de relaciones entre ciudadanos y el Estado, así como de las relaciones de corresponsabilidad entre éste, el mercado y la comunidad. A partir de esta idea, plantea la existencia de una “nueva ciudadanía” que hace énfasis en la importancia de las OSC como actores políticos, en tanto expresan un tipo de asociacionismo que hace posible la participación ciudadana. Considera a las OSC espacios donde se ponen en práctica habilidades ciudadanas como la del debate público, la deliberación, el compromiso y la rendición de cuentas, además de incidir en el desarrollo de la confianza mutua. Al mismo tiempo, la autora observa que en la práctica este tipo de organizaciones está cada vez más involucrado en la prestación de servicios sociales impactando el crecimiento de la economía social.

Por otro lado, la autora destaca dos asuntos cruciales en la condición de la ciudadanía. En primer lugar, que las prácticas actuales de ciudadanía no se adecuan del todo a la delimitación geográfica de los Estados-nación, especialmente si se piensa en el sustento que actualmente le brindan los derechos humanos promovidos en el contexto de la globalización. Es decir, que la reconceptualización que propone debe considerar las formas en las que actualmente se practica la ciudadanía, que incluye diversas escalas de identidad y ámbitos de participación interconectadas por diversas problemáticas, muchas de las cuales son compartidas por la habilidad de los ciudadanos para construir redes sociales en Internet, dando lugar a una acción ciudadana desde abajo.

En segundo lugar, señala que este nuevo tipo de ciudadanía no ha escapado del impacto que en su redefinición tiene

el Estado mediante el impulso a cierto tipo de asociacionismo en detrimento de otras formas de organización social, estableciendo límites a su participación política. La reflexión de la autora puede observarse en países como los latinoamericanos, en la exclusión que en los procesos de “gobernanza” han sufrido las movilizaciones sociales, el cooperativismo, las organizaciones sindicales, campesinas, estudiantiles, barriales, etcétera, formas de organización social más articuladas a la condición de clase que han visto retroceder su presencia en espacios públicos frente a las OSC con las que los gobiernos han privilegiado su relación, como sucedió en el caso de México al promulgarse en el año 2004 la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, por la que se da lugar a la creación del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, institución en el que las OSC obtienen la Clave Única de Inscripción para poder ser tanto beneficiarias de programas sociales como para tener derecho a participar en políticas públicas.

Para Phillips (2012), la idea de la transformación del Estado jerárquico por otro colaborativo, participativo y a través de redes, operando no sólo para el contexto nacional, sino también para el contexto global, ha traído aparejado un entusiasmo muy extendido; sin embargo, los estudios realizados sobre la manera en la que realmente se han desempeñado los actores del mercado como proveedores de servicios sociales a partir de la influencia de la NGP adoptada en los años ochenta y noventa en Europa, han mostrado que se ha avanzado poco en el establecimiento de relaciones de colaboración con el Estado, así como en la transformación de las relaciones jerárquicas de este último, que continúan considerándose muy arraigadas.

La autora también señala el control o regulación sobre la actividad de los actores sociales en las acciones de gobernanza a través del establecimiento de límites a la participación de naturaleza política, así como de cabildeo, dando lugar a una diferenciación entre los actores que son parte del cogobierno.

Además, Phillips (2012) destaca que la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) ha impactado también en las OSC, orientándolas hacia su adopción junto con la evaluación de sus actividades, lo que se ha convertido en una carga administrativa para estas organizaciones, especialmente para las pequeñas, a menudo sin mucho impacto en la calidad de los servicios que ofrecen.

Por otro lado, considera que en el plano internacional las medidas de seguridad impuestas después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2011, ha llevado a las OSC a reducir su interés por establecer relaciones con este tipo de asociaciones en el plano internacional.

Por último, la autora analiza que la escasez de recursos, la falta de resultados de programas públicos de tiempo atrás, junto con los cambios de contextos particulares, ha dado lugar a la aparición de nuevos problemas que requieren de la innovación para diversas subáreas de la política social, creando presión sobre las OSC que deben mostrar eficiencia y ser actores de la gobernanza con capacidad para la innovación.

La reflexión teórica regional y la centralidad del Estado

En los países latinoamericanos, desde la década de los años noventa, los postulados de la gobernanza también fueron impulsados por organismos multilaterales buscando un uso efec-

tivo de los apoyos internacionales de organismos como el BM, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A partir de este impulso, en la región también se ha dado lugar al análisis y la reflexión teórica del tema; Canto (2012) encuentra que en el desarrollo de la literatura sobre gobernanza, se pueden observar dos variantes: la *gobernanza liberal* y la *gobernanza democrática*. La primera ha retomado componentes teóricos de cuño liberal, pues se enfatizan las libertades, derechos y garantías individuales, se promueve la idea del Estado con funciones limitadas dado que se cuestiona el excesivo intervencionismo estatal en la vida y actividades de las personas, subyaciendo la idea de que a menor poder gubernamental mayor fortalecimiento del poder social. Así, se tendría que tender hacia una nueva forma del gobierno consistente en coordinar a los poderes sociales, o sea, en *coproducir* la acción de gobierno. Desde esta perspectiva liberal de la gobernanza, también se hacen cuestionamientos a la eficacia y eficiencia del Estado, por lo que ha estado acompañada de la incorporación de la cultura corporativa empresarial del enfoque de la NGP, que enarbola la descentralización de los poderes gubernamentales, la asignación de facultades de servicios públicos a la empresa privada, la promoción de la calidad, la planeación estratégica, la evaluación de desempeño, la conceptualización del ciudadano cliente.

En la segunda corriente, la de la *gobernanza democrática*, expone Canto (2012), se pone el énfasis en el reforzamiento de la democracia antes que en los valores de la NGP, pensando en el fortalecimiento de la democracia participativa directa que trascienda el marco de la democracia representativa, desde la

idea de que el Estado debe recoger la voluntad de los ciudadanos a través del ejercicio de participación ciudadana. A partir de esta corriente de la gobernanza, se ha impulsado la participación en políticas públicas como elemento central para hacer de estas decisiones cursos de acción “genuinamente públicos” y no sólo gubernamentales. En la operación de este tipo de gobernanza cobra importancia el ámbito local y la proximidad, así como la conformación de redes de política, a través de las cuales se trata de regular el conflicto social en medio de las desigualdades de recursos de los actores que las conforman. En esta perspectiva se observa también la idea de difuminar las fronteras entre el Estado y la sociedad.

Por su parte, Arellano, Sánchez y Retana (2014) consideran que el concepto de gobernanza se ha utilizado como un paraguas que ha albergado una gama diversa de acepciones que van desde plantear un “gobierno sin gobierno”, hasta un tipo de gobierno cuya función principal sería la de crear redes de organizaciones para el ejercicio del mismo. Estos autores observan que la amplitud del concepto ha dado para asociarla con cualidades como buen gobierno, desarrollo económico, transparencia, participación ciudadana y democracia. Sin embargo, plantean que las diversas acepciones se pueden clasificar en dos grandes bloques, el que da cuenta de la gobernanza “a secas” y el que se refiere a la “gobernanza democrática” o “buena gobernanza”.

Los autores citados consideran que la gobernanza “a secas”, es el uso que se da al término cuando se entiende como un mecanismo general que sirve para estructurar un proceso de toma de decisiones cualquiera, cuya característica principal radica en haberse tomado de manera colegiada y consensuada.

En esta acepción, el fondo de su uso se enfoca hacia el análisis de la distribución del poder en un colectivo.

La gobernanza democrática o pluricentrista, plantean estos autores, está relacionada con un tipo de acción del gobierno en el que interactúa con la sociedad civil y el mercado para decidir, coordinar y realizar acciones de dirección y gobierno en la sociedad. Bajo esta idea, se asume que la gobernanza democrática es más eficiente en la medida en que participan varios actores supliendo la falta de recursos del gobierno, así como más efectiva en términos de legitimidad, pues se ha incorporado a sectores sociales directamente involucrados en los problemas sobre los que se toman decisiones. En esta concepción se resalta que las decisiones horizontales y participativas generarán un buen resultado; sus principios básicos son mayor participación, mayor descentralización y mayor inclusión, consideran los autores citados.

Frente a la postura de reivindicación de la gobernanza democrática, Canto (2012), Arellano, Sánchez y Retana (2014) hacen ver la dificultad de llegar a acuerdos satisfactorios para todos los actores articulados en redes de gobernanza en medio de grandes diferencias en términos de recursos de organización y de su pluralidad, situación que se puede observar también como diferencias en razón de su fuerza política, de experiencia o capital simbólico y social que dará lugar a que terminen imponiéndose los actores colectivos más fuertes, quienes determinarán, en la práctica, los intereses que se impondrán a un conjunto de actores diversos.

Canto (2012) resalta la ausencia de una intención redistributiva en las acciones de la redes de gobernanza, las que se crean para la solución de problemas acotados, quedando

prácticamente ausente la opción por políticas redistributivas, pues aunque se incluyan problemas de desigualdad económica, se asume que las redes podrán manejar el conflicto social sin la acción del Estado, que es al que corresponde llevar a cabo la redistribución de la riqueza de un país a partir de acuerdos nacionales de fondo, cuyo sustento es una idea cercana a la existencia de las clases sociales. El señalamiento de Canto es de resaltarse, pues esta situación no se considera en la operación de las redes, las cuales refieren únicamente diferencias conceptualizadas desde la idea liberal del pluralismo, o sea, de la existencia de una variedad de intereses de grupos sociales y de su influencia en procesos políticos, pero no de la existencia de clases sociales frente a las cuales el Estado ha asumido el papel de árbitro, función observada durante la etapa del Estado benefactor que logró de mejor manera algún grado de justicia social.

Al respecto, Arellano, Sánchez y Retana (2014) asumen que es difícil, si no imposible, lograr construir un mecanismo racional instrumental de agregación de preferencias. La apreciación de estos autores no considera que esta imposibilidad en realidad radica en que las redes son mecanismos que, mediante la participación ciudadana, diluyen el conflicto social derivado de la injusta distribución de la riqueza, eximiendo de la función de redistribución al Estado, pues se le considera como *coordinador de redes*, como un *actor más* en el proceso de gobernar que no tendría que imponer a ningún actor social o privado ninguna regla; función del Estado necesaria frente a la existencia de poseedores y desposeídos y único mecanismo racional instrumental, no de agregación de preferencias, sino de búsqueda de algún grado de justicia social.

Frente a estos problemas, Canto (2012) plantea recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía civil y política a partir de la condición de clase en partidos políticos de este tipo, el cual sólo es posible mediante luchas sociales de las más variadas formas organizativas que articulan colectivos, ONG, comunidades, organizaciones obreras y campesinas, de profesionistas y pequeños productores, cooperativistas u organizaciones de desempleados, que bajo la lógica de la movilización social amplían el ejercicio de la participación ciudadana entre los sectores sociales excluidos.

El contexto y la gobernanza

La extendida adopción de los postulados de la gobernanza en diferentes latitudes del mundo, conduce a reconocer la importancia del contexto tanto para el análisis de los diferentes procesos gobernanza como para el diseño de los modelos más efectivos a partir de las condiciones particulares de los contextos. En la literatura anglosajona, el interés por el contexto y la economía política en la gobernanza ha sido ya estudiada desde los años cincuenta por Elinor Ostrom a partir de la perspectiva de la tragedia de los comunes, esto es, de la sobreexplotación de recursos naturales o de la contaminación del medio y del papel de las instituciones para, a partir de formas de autoorganización enraizadas en los contextos locales, hacer un uso adecuado de estos recursos.

En el trabajo de esta autora se muestra la importancia de la acción colectiva que no es ni privada ni estatal, dando cuenta de las diversas formas de propiedad que pueden existir para la gestión de recursos considerados como bienes comunes. Des-

de su perspectiva, son importantes tanto los contextos con sus instituciones particulares expresadas a través del papel de las creencias, la historia, las relaciones políticas existentes entre las instituciones y su capacidad para reconocer y adaptarse a condiciones cambiantes, es decir, la robustez de estas instituciones, como la recuperación del capital social existente entre los individuos, pues constituyen los elementos relevantes para llegar a controlar el acceso y uso de recursos valorados. Su trabajo muestra, por medio de estudios de caso, que los individuos son capaces de autoorganizarse, dando lugar a formas plurales e híbridas de gobernanza. Sus planteamientos se han dirigido a mostrar la complejidad de la gobernanza en cuya construcción el papel del gobierno consiste en coadyuvar en la resolución de conflictos de interés (Caballero, Ballesteros y Fernández-González, 2015).

Ostrom (2013) desarrolla el concepto de *gobernanza policéntrica* para llamar la atención sobre procesos de gobernanza en los que se observan muchos centros de decisiones públicos, sociales y privados, entre los que se puede llegar a tener una relación de cooperación si existen los mecanismos centrales (estatales) de resolución de conflictos y, si es posible, la convergencia de las distintas jurisdicciones político-administrativas de gobierno, planteando que la multiplicidad de actores no necesariamente redundan en el caos, sino que da lugar a procesos de gobernanza complejos. La propuesta de esta autora concibe el estudio de la gobernanza a partir del análisis de los entornos institucionales, que incluyen las interacciones humanas en los mercados, empresas privadas, familias, organizaciones comunitarias, parlamentos y oficinas de gobierno (Ostrom, 2013).

En América Latina, la importancia de las características históricas de los contextos y su impacto en las condiciones institucionales sigue siendo importante. En estos países los principios de la gobernanza también fueron impulsados desde los organismos multilaterales: el BM, el BID y el PNUD, con el objetivo de que la ayuda internacional otorgada a los países periféricos fuera utilizada de manera efectiva (Zubriggen, 2011).

En la experiencia de esta región se ha encontrado que la falta de instituciones adecuadas como la ausencia de marcos normativos específicos o deficientes, la falta de eficiencia de sistemas legales y de planificación, los débiles sistemas regulatorios, el limitado acceso a la información o insuficiencias en la evaluación, supervisión y rendición de cuentas del gobierno (Zubriggen, 2011), aunado a un contexto político —resultado de la historia de regímenes políticos construidos sobre la base de una cultura política autoritaria—, plantean la pervivencia de un *modo* de gobierno³ o la deformación de la forma de gobierno, en el que la relación del Estado con la ciudadanía se sigue degradando a pesar de los llamados procesos de tránsito a la democracia de los años ochenta y noventa, hacia formas de control de la sociedad civil mediante el establecimiento de relaciones clientelares y corporativas.

Esta situación ha llevado a considerar que la gobernanza se ha instalado sobre la base de instituciones “modernas” y “tradicionales”, o en sistemas políticos definidos por Lynn Karl como “regímenes híbridos”, es decir, en donde se observa

³Se entiende por *modo de gobierno* a la deformación que sufre en la práctica la organización del poder constitucional de un Estado en términos de la relación que tienen entre sí los distintos poderes, de tal forma que a través de reglas no escritas se termina imponiendo uno de ellos.

la coexistencia de instituciones democráticas que dan lugar a la realización de elecciones y a una búsqueda de equilibrio de poderes, junto con la institucionalización no formal de acciones como el clientelismo, la cooptación, la corrupción y la falta de Estado de derecho en diversas áreas públicas, a partir de las cuales se determina de manera significativa la distribución de recursos públicos (Von Haldenwang, 2005).

Los análisis de estos autores llevan a considerar que los postulados de la gobernanza no pueden ser analizados a cabalidad en contextos como los latinoamericanos, sino que se estudian desde la óptica de los cambios en la correlación de fuerzas que han implicado los cambios institucionales necesarios para su adopción, lo que equivale a plantear la adopción de medidas de gobernanza como un proceso político que necesariamente modifica relaciones de poder entre los diferentes actores, entre los que tienen lugar las llamadas redes de gobernanza, es decir, el Estado, la sociedad civil y el mercado.

Se tendría que agregar que en la recuperación de los planteamientos de la gobernanza es necesario tener presente los límites de las redes de gobernanza a partir de la persistencia o existencia estructural de desigualdades de clase, que si bien no se manifiestan a través de una abierta confrontación de clases, sí se observan en la aguda desigualdad social que indudablemente impacta en la fuerza política que puedan tener los actores sociales, distorsionando la lógica de diálogo racional, colaboración y coproducción de las acciones de gobierno planteada por la teoría de redes de gobernanza.

La tendencia del Estado al control político de las manifestaciones de la sociedad civil es persistente, estudios empíricos como el realizado por Guarneros (2008) en dos ciudades mexica-

nas identifican una tendencia a la centralización política y al control de las redes, evidenciando la existencia de estructuras de dominación que creaban como respuesta entre sus actores, acciones de conflicto y resistencia. Bajo estas circunstancias, el análisis y práctica de la gobernanza está llamada a reconocer las particularidades de contextos buscando indagar sobre la microdinámica del poder y de la resistencia a los procesos de gobierno (Davies, 2011).

Aunado a lo anterior, los procesos de gobernanza impulsados en este tipo de países no pueden hacer abstracción de formas de organización de las comunidades de los pueblos originarios, muchas de las cuales se han trasladado hacia las grandes ciudades en las zonas más marginadas a causa de los procesos de urbanización acelerada que ha traído consigo la apertura comercial y la globalización, las cuales no pueden quedar excluidas de los procesos de gobernanza.

Es también importante reconocer que en la región latinoamericana existen territorios con deficiencia o ausencia de gobierno o de aquellos elementos necesarios para ejercer la dirección de lo público, por la presencia de poderes fácticos como fuerzas paramilitares, crimen organizado o guerrillas, que representan importantes problemas, como se ha dicho, para la misma acción de gobierno.

Además, en esta región faltan instituciones para crear modelos de gobernanza que hagan posible que los sectores excluidos puedan ser parte de las redes de gobernanza. Es necesario reconocer formalmente la inclusión de estos sectores sociales, llevando a cabo procesos de descentralización hacia estos espacios y creando instituciones horizontales que garanticen su uso no clientelar o el control que puedan ejercer los

grupos más poderosos, evitando el desarrollo de “brechas de gobernanza” (Martínez, 2013), es decir, la captura de ciertos grupos de interés de los mecanismos e instituciones donde se tomen decisiones públicas, así como buscar desterrar las lógicas de “acuerdos” que en realidad son negociaciones particulares o privadas. Esto significa reconocer la importancia del factor político y no solamente del técnico en los procesos de gobernanza, que pasan indiscutiblemente por el fortalecimiento de la presencia en las instituciones de decisión de sectores sociales excluidos. En suma, sigue estando pendiente la creación de nuevas relaciones y capacidades institucionales o de apertura, y creación de canales para que actores de sectores sociales excluidos puedan desplegar procesos y objetivos de defensa de sus derechos en condiciones de coproducción de lo público. Bajo estas circunstancias, el Estado tendría que aparecer como el *actor* que garantice estas condiciones.

Además, es fundamental señalar la frágil institucionalidad de los Estados de la región que garanticen de manera efectiva la coproducción de la acción pública o la gobernanza, la historia de la región ha mostrado que la movilización social no ha dejado de tener importancia incorporando a la agenda problemas sociales, defendiendo derechos, vigilando o llamando a cuentas a los gobernantes, de aquí que este tipo de expresión de ciudadanía pueda contar con mecanismos institucionales que permitan su incidencia en procesos de gobernanza para evitar el riesgo que pueda significar la existencia de densas redes informales de organización alternativa, no siempre con el objetivo de orientarse hacia el desarrollo de acciones de carácter público.

Por otro lado, en los países de América Latina se ha encontrado que la gobernanza se enfrenta a la fragmentación

de las decisiones de política en diversas áreas que resuelven parcialmente los problemas, por lo que es necesario buscar en su lugar soluciones que respondan a estrategias integrales de desarrollo de las regiones (Martínez, 2013). Aunado a lo anterior, se debe resaltar también la volatilidad de las políticas públicas, en razón de alternancias partidistas con importantes diferencias ideológicas, lo que impide establecer procesos de desarrollo de políticas públicas a través del incrementalismo, haciendo difícil el desarrollo y estabilidad de las redes de gobernanza.

Las consideraciones anteriores plantean que la gobernanza en estas regiones requiere de herramientas de análisis que no dejen de mostrar todas estas particularidades económicas, sociales, políticas y culturales, para que los postulados de la gobernanza puedan llegar a convertirse en herramientas de gobierno o en una nueva forma de gobierno real, a partir de su materialización en sistemas de gobernanza propios como resultado de su desarrollo situado.

Conclusiones

Es innegable que la teoría de la gobernanza logró convertir en objeto de estudio a la articulación de actores de diversa naturaleza, gubernamental, social y privada para enfrentar los problemas públicos, bajo el objetivo de asumir de la mejor manera, es decir, de manera eficiente y democrática su solución. Debe reconocerse que, en la literatura anglosajona, las diferencias sustantivas de los diversos actores de las redes de política han sido reconocidas y analizadas, recuperándose la centralidad del Estado para conducir los procesos de cogobierno.

Además, se ha señalado la importancia del contexto y de la interpretación que en ellos puedan tener estas prácticas para dar lugar a una gobernanza efectiva.

Es también posible reconocer elementos analíticos de carácter normativo en los planteamientos de la metagobernanza, que apuntan a señalar la relevancia del contexto en la determinación de los valores, normas y principios que deben regir la gobernanza, sin embargo, la *coproducción* de la acción pública —postulado central de esta teoría y práctica de gobierno— puede ser una mera simulación en países como los latinoamericanos y en México en concreto, si se adopta haciendo abstracción de la historia y de las particulares de los contextos. De aquí la importancia de herramientas teóricas como las que provienen de la economía política, para no hacer abstracción de la trascendencia de la condición de clase en la conformación de actores sociales y de su impacto en las decisiones públicas, especialmente en sociedades con altas desigualdades sociales y con historias políticas antidemocráticas.

La gobernanza tiene en su centro la práctica de una ciudadanía más ligada a las obligaciones que conduce al establecimiento de relaciones de corresponsabilidad, destacando la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*). Esta práctica de ciudadanía se ha centrado en algunas de las expresiones de organización de la sociedad civil, lo que ha provocado en algunos autores plantear la existencia de una “nueva ciudadanía” en las OSC como actores de los espacios públicos; no obstante, esta apreciación ha excluido otros tipos de organización social como las movilizaciones sociales, el cooperativismo, las organizaciones sindicales, campesinas, estudiantiles, barriales, etcétera, extendidamente presentes en regiones como la latinoamericana.

A pesar de este “auge” de la ciudadanía impulsado en parte por la adopción de las ideas de la gobernanza, los estudios sobre el ejercicio de la coproducción de la gestión pública muestran que la corresponsabilidad de las OSC no ha traído aparejado de manera automática la calidad de los servicios que ofrecen. Además, se ha observado especialmente entre las pequeñas OSC que las prácticas de transparencia y la rendición de cuentas han significado tensiones a su interior en la búsqueda de ser eficientes y actores de la gobernanza con capacidad para innovar. En países poco desarrollados, la fractura de las OSC, el escaso universo de este tipo de organizaciones y su fragilidad es una constante, por eso, es necesario considerar la importancia de las particulares de estos contextos, es decir, no dejar de recuperar la historia de este continente, así como de las historias particulares de cada Estado-nación para situar la gobernanza, con el propósito de desarrollar procesos de gobierno que efectivamente tiendan hacia la coproducción de la acción pública. De no ser así, pareciera que la existencia de los modos de gobierno en la región estarían dando lugar a *modos* de gobernanza, pues se han instalado sobre instituciones “tradicionales” o en “regímenes híbridos” donde se observa la coexistencia de instituciones democráticas junto con relaciones clientelares, prácticas de cooptación de la oposición política, corrupción, fragilidad de las instituciones y deficiencia del Estado de derecho.

En tanto estas instituciones tradicionales pervivan, los intentos de construcción de la gobernanza no pueden escapar de las formas de acción social de los diversos actores que no son las tradicionalmente consideradas como parte de las redes de gobernanza, como puede ser privilegiar la movilización

en las calles o los acuerdos secretos entre actores privados y del gobierno, en lugar de la coordinación de acciones o de cogobierno de actores guiados por una racionalidad moral que privilegia lo público.

Sin embargo, analizar la importancia de formas particulares de ejercicio de la ciudadanía debe también formar parte de la construcción de instituciones efectivas y auténticas de gobernanza. Así pues, es necesario reconocer en la movilización social o en la “política de la calle” formas de ejercicio de la participación ciudadana, a la que se ven orillados los sectores sociales excluidos y políticamente más débiles, de aquí que el análisis de la interacción de lo económico y lo político para desprender sus implicaciones en la adopción de formas de gobernanza sea fundamental. En estas circunstancias, como ya se ha dicho, el rol del Estado es central para dirigir de manera activa los procesos de gobernanza.

Finalmente, debe comentarse que desde el punto de vista del *corpus* teórico al que ha dado lugar la gobernanza, la pregunta central de este conjunto de teorías ha sido la de responder qué hace el sector público y cómo lo hace, esto es, cómo funciona el proceso de gobernanza, quiénes son parte de él y cuáles son sus impactos en la sociedad; además, ha identificado problemas concretos, pero sin intentar dar explicaciones definitivas, aunque al integrar preguntas prácticas para la resolución de problemas concretos ha asumido cuestiones normativas, buscando la efectividad del gobierno, así como elevar la calidad de vida de los ciudadanos (Peters, 2012). En este tenor de ideas, es relevante no perder de vista que se trata de una teoría de alcance medio, en la medida en que ha sido adoptada por diversos objetos (la empresa privada, las rela-

ciones internacionales, la cogestión pública), también porque no se trata de un conjunto de planteamientos altamente abstractos y, finalmente, porque responde a contextos concretos en los cuales está llamada a dar resultados, de aquí que sea justificado situar el uso de sus postulados.

Fuentes consultadas

- AGUILAR, L. F. (2010), *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Neumann para la Libertad, México.
- ARELLANO, D., Sánchez, J. y Retana, B. (2014), "¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional", *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 1, núm. 2, UCM, España, 117-137.
- CABALLERO, G., Ballesteros, M. y Fernández-González, R. (2015), "La economía política de Elinor Ostrom: análisis institucional, comunes y su gobernanza policéntrica", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 38, julio, España, 13-40.
- CANTO, R. (2012), "Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política", *Gestión y Política Pública*, vol. XXI, núm. 2, CIDE, México, 333-374.
- COHEN, J. y Arato, A. (2002), *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México.
- DAVIES, J. (2011), "Repensando las redes: gobernanza como hegemonía", en Mario Bassols y Cristóbal Mendoza (coords.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, 1ª ed., Anthropos-UAM, México, pp. 37-65.
- DICKINSON, H. (2016), "From the New Public Management to New Public Governance: The Implications for a 'New Public Service'", en John R. Butcher y David J. Gilchrist, *The Three Sector Solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*, ANU Press, Australia.

- GUARNEROS, V. (2008), "Local Governance in Mexico: The Cases of Two Historic-centre Partnerships", *Urban Studies*, 45 (5/6), 1011-1035. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0042098008089851>
- HUFTY, M. (2008), "Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza", en Hubert Mazurek (ed.), *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*, IFEA-IRD, La Paz, pp. 77-100.
- KOOIMAN, J. (2004), "Gobernar en gobernanza", *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, Institut International de Governabilitat de Catalunya, España, 171-194.
- KOOIMAN, J. y Jentof, S. (2009), "Meta-Governance: values, norms and principles, and the making of the choices", *Public Administration, Wiley Online Library*, vol. 87, núm. 4, diciembre, pp. 818-836.
- KOOIMAN, J. y Bavinck, M. (2013), "Theorizing Governability-The Interactive Governance Perspective", en Maarten Bavinck, Ratana Chuenpagdee, Svein Jentoft y Jan Kooiman (eds.), *Governability of Fisheries and Aquaculture: Theory and Applications*, vol. 7, Springer-Center for Maritime Research, Nueva York, pp. 9-32.
- MARTÍNEZ, R. (2013), "La reforma de la gobernanza", en Martín Piñero (coord.), *Agricultura y desarrollo económico en América Latina. Gobernanza y políticas públicas*, Panel Independiente sobre Agricultura para el Desarrollo de América Latina (PIADIAL), Teseo, Buenos Aires, pp. 119-134.
- OSTROM, E. (2013), "Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos" (trad. de Paula Arturo), *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, año II, núm. 1, mayo, 5-72.
- PETERS, G. (2005), "Gobernanza y burocracia política: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, El Colegio de México, México, 585-598.
- _____ (2007), "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar", *Revista del CLAD*

Reforma y Democracia, núm. 39, octubre, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 33-50.

_____ (2012), "Governance as Political Theory", en David Levi-Faur (ed.), *Governance*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 18-48.

PHILLIPS, D. (2012), "The New Citizenship and Governance: Alternative Interactions", en David Levi-Faur (ed.), *Governance*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 485-497.

REQUENA, C. (2014), *Gobernanza. Reto en la relación Estado-sociedad*, LID-Editorial, México.

RHODES, R. A. W. (2007), "Understanding Governance. Ten years On", *Organizations Studies*, 28 (08), Sage Publications, Los Ángeles, Londres, Nueva Deli, 1-22.

_____ (2012), "Waves of Governance", en David Levi-Faur (ed.), *Governance*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 33-48.

VON HALDENWANG, C. (2005), "Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 85, abril, 35-52.

ZUBRIGGEN, C. (2011), "Gobernanza: una mirada desde América Latina", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, julio-diciembre, Flacso, México, 39-64.

La gobernanza y las políticas públicas

*Francisco José Rodríguez Escobedo**

*Román Sánchez Zamora***

Introducción

El presente trabajo intenta esclarecer y explicitar la relación entre dos conceptos básicos útiles para la reflexión en torno al proceso de gobernar democrático en las sociedades contemporáneas, el concepto de gobernanza y el de política pública. Se alude a las diversas especificidades que dan lugar a la idea de gobernanza y sus razonamientos más característicos, así como a las contribuciones del concepto a la ciencia política. Se habla también sobre las vertientes de la gobernanza, a saber: la liberal y la democrática, además de sus especificidades. Finalmente, se aborda también a la gobernanza y su relación con la crisis del Estado de bienestar que detona la necesidad de gobernar con políticas públicas.

*Doctor en Ciencias Socioeconómicas. Profesor-investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

**Doctor en Administración Pública. Profesor-investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

Una aproximación al concepto de gobernanza

Para algunos autores que privilegian en su análisis el enfoque normativo, la gobernanza suele definirse como:

un nuevo modelo de relaciones entre el gobierno y la sociedad que tiene ciertos atributos que lo hacen deseable, como la mayor transparencia en los procesos de política pública, la capacidad de adaptarse y satisfacer las necesidades de los gobernados y la efectividad de prestación de servicios públicos. La innovación de las diferentes escuelas de la gobernanza radica en argumentar que estas cualidades sólo se pueden alcanzar en la medida en que el sector gubernamental, el social y el mercantil compartan recursos, produciendo convergencia entre instituciones y actores. Esto modifica la manera usual de pensar la acción de gobierno, conceptualizándola como una de coordinación flexible y de liderazgo hacia adentro y hacia fuera de las burocracias estatales (Porrás, 2012: 9).

Para otros autores, la gobernanza se refiere a un replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad (Kooiman, 2003; Aguilar, 2006); en realidad hay poco acuerdo respecto a lo que significa la gobernanza, sin embargo, Méndez (2012: 22) habla de algunos elementos comunes, entre ellos señala:

el desdibujamiento de las fronteras entre lo público y lo privado, la alianza entre agentes no gubernamentales y gubernamentales, la participación directa de la ciudadanía a través de redes en la solución de problemas públicos, así como la erosión de las bases tradicionales del poder político, lo que ha fragmentado a los centros de poder y ha generado multiplicidad de sitios y agentes de gobernación.

Algunos otros autores, entre ellos Hirst, indican que aunque gran parte del concepto de gobernanza hace alusión a una situación en la que se vislumbra una amenaza real a las formas convencionales de los gobiernos democráticos, para otros como Pierre (2000), “más que ser la prueba irrefutable del declive del Estado democrático, refleja más bien por el contrario la habilidad del propio Estado para adaptarse a las nuevas realidades y a los cambios que ocurren en el ámbito social”.

De cualquier modo, lo que queda claro es que como señala Méndez (2012: 44):

La gobernanza sugiere que las instituciones políticas no ejercen más el monopolio del proceso de gobernar, que los gobiernos operan en alianza con agentes no gubernamentales, que la sociedad opera cada vez más a través de redes que participan directamente en la solución de problemas públicos, y que estos problemas son crecientemente vistos como problemas societales.

La idea que permea en la literatura respecto al modelo de gobernanza es que éste considera la creciente complejidad sociopolítica de la sociedad actual. En ese sentido, Kooiman (2003: 55) señala acertadamente que “las fallas del gobierno se explican fundamentalmente por la diversidad de los actores que ahora son importantes para las políticas, el incremento de las interacciones y la velocidad del cambio social”. Para adaptarse a estas condiciones, los gobiernos han ideado una gran diversidad de tipos y niveles de acción que han complicado aún más los ambientes sociopolíticos. Debido a esta circunstancia, para los gobiernos es cada vez más difícil obtener información sobre los recursos que son indispensables para lograr intervenir

de manera efectiva en todos los sectores de política que deben atender (Mayntz, 1993).

Ante este escenario, los gobiernos han optado por dos estrategias: “la primera retirarse, es decir, reducir las expectativas de lo que realmente pueden lograr, y la otra, optar por transformarse, introduciendo nuevos instrumentos de política pública” (Porras, 2012: 12). La consecuencia generada por esta estrategia, o sea, el retiro del Estado, ha hecho posible que el mercado o la sociedad civil asuman el liderazgo en algunos sectores de política pública en los que el gobierno se encuentra en desventaja, generando una necesaria redefinición del alcance de las acciones del gobierno. Otros opinan que:

el Estado, ante este nuevo y más complejo escenario, ha respondido de manera más imaginativa, modificando los paradigmas de la acción estatal, pero buscando mantener su posición de liderazgo. En lugar de retirarse, ha optado por abrir los canales de toma de decisiones para posibilitar que tanto el mercado como la sociedad organizada participen mucho más activamente en los procesos de política pública, como consecuencia, las funciones tradicionales de los actores gubernamentales y no gubernamentales se han redefinido en ciertos ámbitos (Porras, 2012: 13).

Según Porras (2012), son tres las contribuciones que ha hecho la gobernanza a la ciencia política, la primera de ellas es la que sostiene Kooiman (2000: 86), quien plantea la idea de que “todas las sociedades, en la medida en que son capaces de mantenerse y adaptarse, generan procesos de gobernanza”; éste, dice el autor, “es el resultado de los miles de intercambios entre instituciones y actores públicos y privados, los cuales sostienen el funcionamiento de los sistemas sociopolíticos con sus recursos. El gobierno es sólo un actor entre muchos que

apenas consigue timonear a algunos sectores sociales que, en realidad, operan con autonomía”.

La otra contribución, de la gobernanza a la ciencia política, sostiene Porras (2012), es la aportación de Rhodes (1996), quien señala con agudeza que ante la falta de legitimidad y de recursos de los gobiernos, éstos tienden a incorporar a actores no gubernamentales a sus procesos de política pública; el autor indica que esta incorporación, propia de la gobernanza, se manifiesta en forma de redes. Una red, siguiendo a Börzel (2009: 17), “es un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e independiente que vincula diversos actores en torno a un determinado servicio o problema público”.

Según Rhodes (1996: 77), las redes tienen dos características importantes,

la primera es que son interorganizacionales, debido a que son el resultado de la convergencia de actores, instituciones, recursos y/o racionalidades de por lo menos dos sectores (el gubernamental y el privado o el de la sociedad civil y el gubernamental), la segunda característica es que disfrutan de cierto grado de autonomía, debido a que en la práctica compiten con otras redes por la asignación de recursos.

La tercera contribución de la gobernanza a la ciencia política es la aportada por Kickert, Klijn y Koppenjan (1997: 18), ésta plantea que “las redes interorganizacionales vinculadas al diseño, implementación o evaluación de la política pública son una realidad importante en las sociedades contemporáneas y que los gobiernos tienen a su disposición diversos instrumentos, directos e indirectos para gestionarlas”. La autonomía de la que gozan las redes puede matizarse “para introducir en la

red una dirección que fomente la convergencia de intereses entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, a esto se le llama nuevos instrumentos de políticas públicas” (Porrás, 2012: 15).

Vertientes de la gobernanza

Dada la gran aceptación que el término gobernanza ha tenido en las diversas corrientes de pensamiento en prácticamente todo el mundo, es que se ha perdido la claridad en cuanto a sus significados, por ejemplo, en ocasiones se da por hecho que la gobernanza al propugnar por la inclusión de un mayor número de actores en la vida pública, generará como consecuencia —casi mecánica— la promoción de prácticas más democráticas, pero esto no es necesariamente cierto, pues cotidianamente se equipara a la gobernanza con la democracia participativa; sin embargo, esta analogía no por fuerza es real, puede existir, por ejemplo, una red de actores (práctica de gobernanza) quienes se encarguen de otorgar un servicio público privatizado y por lo tanto separado del debate público (práctica democrática), y esto no significa que la práctica de gobernanza equivalga a un mejor o más pleno ejercicio de democracia, por el contrario, dado que la discusión quedaría fuera del debate público.

Otra idea poco clara es la que confunde la participación de la sociedad en todo el proceso de la política pública con la gobernanza, una cosa es que los actores sociales participen y que esta participación en algunos temas sea decisiva, y otra muy distinta es que los actores sociales gobiernen, dado que la acción de gobernar está circunscrita y es función exclusiva

de los gobiernos electos por voto popular y sujetos a la Constitución y a las leyes. Una idea central de la gobernanza es que “no sólo el gobierno es quien gobierna, sino también los actores de la sociedad o del mercado gobiernan, esta es una afirmación que genera muchas dudas”. Para tratar de llegar a un razonamiento que nos permita precisar en la crítica al concepto de gobernanza utilizado por la teoría política, se usará la propuesta de Canto (2012: 340) en torno a distinguir a las dos vertientes de la gobernanza: la liberal y la democrática.

Gobernanza liberal

Como es bien sabido, el concepto de gobernanza tiene un origen anglosajón y se puede equiparar a lo que en México se conoce como gobernanza liberal. La teoría liberal tiene como ideas centrales: la defensa de las libertades, los derechos y las garantías individuales, y se opone a la excesiva intervención del Estado en la actividad económica. El principio que guía a la idea de gobernanza es que “a mayor desarrollo o autonomía de la sociedad económica, civil y cívica, menor posibilidad del gobierno para gobernar a su sociedad por sí solo y, en consecuencia, mayor necesidad de incorporar poderes sociales al proceso directivo de la sociedad” (Canto, 2012: 341).

La idea de la nueva gobernanza se apoya en la crítica a la ineficiencia, ineficacia y el dispendio de recursos públicos acontecidos en el modelo de Estado benefactor del siglo XX. A las prácticas de la tradicional administración pública del Estado interventor latinoamericano se opone un nuevo modelo de gestión, la Nueva Gestión Pública (NGP), donde se

habla de la necesidad de un compromiso indeclinable con la prestación de los servicios públicos de calidad y orientados al ciudadano, visto a éste como un cliente; desde la perspectiva de Aguilar (2006), la NGP es percibida como “la innovadora base del nuevo Estado posburocrático, promotor activo de la nueva gobernanza”. Las características de la NGP, a decir de Canto (2012: 342), son:

La descentralización de los poderes gubernamentales, transferencia de facultades a agencias internas y externas, contratos, promoción de la calidad, la planeación estratégica y otros paradigmas de la cultura corporativa empresarial, empleo de mecanismos de mercado o cuasi mercado, evaluación del desempeño, rendición de cuentas y la idea de concebir al ciudadano como cliente, con derecho a exigir y recibir servicios públicos de calidad y a reclamar eficazmente cualquier incumplimiento.

En pocas palabras, la gobernanza de cuño liberal “se limita a la transferencia estructural de facultades a diversos tipos de agentes, tanto dentro del propio gobierno como de la sociedad civil, incluidos los organismos no gubernamentales y las empresas privadas” (Canto, 2012: 344).

Gobernanza democrática

El modelo de gobernanza democrática, por su parte, centra su preocupación en la búsqueda del fortalecimiento de la democracia, yendo más allá de la prestación de servicios públicos de calidad proporcionados al ciudadano cliente, objetivo que considera necesario pero no suficiente.

Otra insuficiencia que critica el modelo de gobernanza democrática es el alcance de la democracia electoral como

mecanismo eficiente de atención y agregación y respuesta a las crecientes demandas de la ciudadanía y en general a los problemas de carácter social, la propuesta del modelo es avanzar hacia formas de democracia participativa.

La gobernanza democrática aspira a ampliar los límites del marco normativo del Estado con el fin de llevar a cabo las aspiraciones democráticas de los pueblos y las comunidades, no sólo de los ciudadanos clientes, y avanzar hacia formas de democracia que supere el estrecho marco electoral. La gobernanza democrática desea alcanzar los verdaderos intereses colectivos y rechaza la práctica de la búsqueda de los intereses particulares, propia del modelo liberal.

Otra de las críticas del modelo de gobernanza democrática se da “en la arena política tradicional con sus partidos políticos que adolecen de representatividad y que incurren generalmente en prácticas de corrupción; estas prácticas han generado el distanciamiento, el escepticismo y el desinterés de los ciudadanos en la política, incluido el proceso electoral mismo” (Canto, 2012: 346).

El planteamiento de la gobernanza democrática, que no difiere demasiado con la propuesta de la gobernanza liberal, se refiere, según Canto (2012: 346), a:

difuminar las fronteras entre el Estado y la sociedad para enfrentar los problemas públicos, sin embargo, en este modelo la agenda de los problemas se extiende sobre la original agenda de la gobernanza liberal, para atender variados asuntos, entre ellos: temas de género, raciales, de pobreza, desigualdad y exclusión, de destrucción del medio, del cambio climático, de autonomía y derechos de los pueblos indígenas, de atención a los grupos vulnerables, de discriminación de todo tipo, entre otros.

La gobernanza democrática redistribuye las responsabilidades hacia lo colectivo entre los múltiples actores, y el poder político se dispersa entre una gran diversidad de sujetos. Bajo esta lógica, el gobernar se concibe como un proceso de aprendizaje, donde múltiples actores aportan sus conocimientos y sus propias percepciones vivenciales de la realidad; es el mundo de las políticas públicas abiertas y participativas, que se presumen auténticamente públicas y ya no sólo gubernamentales (Canto, 2012: 346).

Una idea que rescata la gobernanza democrática es la de gobierno relacional planteada por Blanco y Gomá (2003: 39), que define a la política en términos de “deliberación e implicación ciudadana pluralista y que además privilegia los aspectos de proximidad y de conformación de redes de políticas”.

El gobierno relacional, dice Canto (2012: 346), “busca integrar a la diversidad de actores en un marco político común para generar dinámicas de cooperación y coordinación en un escenario de interacciones permanentes para consensuar definiciones de los problemas, negociar prioridades, intercambiar recursos y cooperar para el desarrollo de estrategias comunes”.

Según Blanco y Gomá (2003: 55), las redes participativas comparten tres rasgos importantes: “la inexistencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de manera monopólica, la interdependencia de los actores y no sólo pluralismo, y cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término”.

Un problema que surge cuando se habla de la posibilidad de gobernar por redes es el hecho de que los actores no gubernamentales generalmente difieren bastante en recursos, capacidades y poder, entonces, ¿cómo orientar a una red de actores

que incluso suelen tener intereses diferentes? La respuesta del modelo de gobernanza democrática es que ésta confía en sus propias capacidades para gestionar el conflicto social en el interior mismo de las redes. El gestor no tiene necesariamente que ser el gobierno, pueden serlo otros actores, o un grupo de ellos, e incluso puede serlo el propio gobierno si sus decisiones son racionales.

Prats (2005: 56) señala con acierto que el gobierno puede “incorporarse a la red y practicar entonces formas de cooperación con los demás actores, convirtiéndose en un gestor de redes, facilitando la interacción de sus actores clave con la encomienda fundamental de superar bloqueos”. Ese sería el papel que le tocaría jugar al gobierno relacional.

La gobernanza y su relación con la crisis del Estado de bienestar

La crisis del modelo de Estado de bienestar ocurrido a principios de los años ochenta del siglo pasado en México, implicó un llamado de atención respecto a la pérdida de la capacidad de los gobiernos democráticos para atender con efectividad las demandas crecientes de los ciudadanos, sobre todo cuando se había generado un crecimiento enorme de las expectativas.

Para Sahuí (2009: 8), la gobernanza es “la capacidad de las personas de influir en la toma de decisiones colectivas que vienen respaldadas por la amenaza de la fuerza estatal o, al menos, solapados por ésta”.

En condiciones de existencia de una sociedad abierta, los medios de comunicación masiva pueden servir como plataforma de interacción entre el mercado, la sociedad civil y el Estado para la construcción de la gobernanza.

Según Ortiz (2009: 19), la gobernanza expresa “la interdependencia que existe entre las capacidades directivas del gobierno, es decir, el entramado de instituciones y recursos y la acción directiva que éste practica, es decir, la lógica del proceso o el modo de gobernar”.

Un planteamiento interesante de la noción de gobernanza es que “el gobierno en esta nueva realidad, paulatinamente ha dejado de ser el protagonista central de la gobernación de las sociedades” (Ortiz, 2009: 20); siguiendo con esta idea, Mayntz (1998) señala que en la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formación de políticas públicas.

Por su parte, Aguilar (2006: 85) asegura que la nueva gobernanza:

Alude al proceso mediante el cual los actores de la sociedad (sociedad civil, económica y política) deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos; procesos que generan principios, normas, procedimientos y prácticas para decidir colectivamente metas comunes y para realizar coordinadamente los objetivos decididos.

Esta idea supone un nuevo modo de gobernar más horizontal, descentralizado, dialógico, concertador, obligado a incorporar la deliberación de los ciudadanos sobre asuntos públicos y a incentivar la puesta en común de recursos gubernamentales y no gubernamentales para abordarlos mediante formas de consulta, negociación, asociación. Coproducción e interdependencia entre gobierno y empresas privadas, organizaciones sociales, centros de pensamiento, organismos no gubernamentales que puedan ser integrantes de la comunidad política o externos a ella.

Lo que queda claro es que la principal contribución del enfoque de la gobernanza a la reflexión y a la acción política es la

afirmación de que el gobierno tradicional es insuficiente para la gobernación de la sociedad actual y por ello la necesidad de la asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones externas (privadas, civiles o extranjeras).

Sahuí (2009: 28) señala con acierto que el enfoque de la nueva gobernanza “destaca la importancia de pasar de un modelo estatal jerárquico y centralizado a un modelo horizontal y descentralizado, y ha señalado la conveniencia de la cooperación y coordinación entre las instituciones estatales y los organismos de la sociedad civil en el proceso de las políticas públicas”.

Otro planteamiento interesante de este autor es que la nueva gobernanza ofrece un marco de análisis para repensar el nuevo papel que deberá jugar el Estado en las sociedades modernas, para controlar y transparentar su ejercicio, para descentralizar y horizontalizar la toma de decisiones públicas, para dotar de eficiencia sus procesos y sus prácticas concretas.

Una aproximación al concepto de política pública

Las políticas públicas son para Salazar (2012: 30), “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”. Cuando se señala en esta definición que se trata de un conjunto de respuestas del Estado, se está diciendo que casi nunca una política pública es una sola decisión, por lo general, involucra un conjunto de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial en el tiempo. Son además decisiones del gobierno, o, si se quiere, del régimen político. Adicionalmente, algunos consideran que cuando el Estado no toma posición frente a algún

problema —o sea, lo omite—, esa actitud es también una toma de posición, es decir, al no tomar posición, en realidad es que está asumiendo una postura, a la espera de que, por ejemplo, el problema se desenvuelva solo, enfrentándolo de manera muy particular.

Asimismo, Aguilar (2011: 29) aporta cinco importantes definiciones de política pública, a saber:

- 1) Son un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema;
- 2) Son un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocutores que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía;
- 3) Son un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas y legítimas;
- 4) Son un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles);
- 5) Son un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

Otro planteamiento interesante de Aguilar (2011: 31) es concebir a la política pública como “un plan específico de acción, un plan limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y con la mejora de situaciones de vida social, cada una de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia”.

Por su parte, Uvalle (1997: 41) señala que las políticas públicas son “un campo de conocimiento en el cual los gobiernos pueden revisar sus capacidades de realización, además que

mejoran las deficiencias de la acción de gobierno". Plantea también que "se trata de una serie de decisiones vinculadas a resultados esperados o no, que se caracterizan por conjugar operaciones, acciones y actividades encaminadas al tratamiento de problemas que requieren intervención pública". Según la apreciación del autor, cuando un gobierno actúa por políticas públicas, debe ser catalogado como uno que trabaja por adaptación debido a que denota una forma de dar respuesta para evitar que la institucionalidad del gobierno sea rebasada. Un gobierno adaptativo, indica con acierto Uvalle (1997: 42), "es abierto, ya que reconoce la pluralidad ciudadana y da respuestas sin el uso de reglas generales, sino tomando en consideración lo focalizado de los problemas públicos".

Uvalle (1997: 99) también plantea que las políticas públicas "son el medio que reivindica la vida pública del Estado y son la opción para que la conducción de la sociedad pueda ser más democrática". Las políticas públicas, sostiene el autor, son "el sustento clave de la reforma del Estado. La cobertura de las políticas no se restringe únicamente a lo gubernamental, lo administrativo ni lo político. Su cobertura es pública, es decir, llegan a los diversos públicos de la sociedad; comprenden todo aquello que es la vida en común e incorporan la opinión de los ciudadanos para diseñar y estructurar la acción de gobierno". Las políticas públicas, plantea, "son una modalidad de la acción gubernamental, pero no son el gobierno en sí. Son el gobierno para sí, esto es, para la sociedad, los ciudadanos y sus organizaciones. Como acción de gobierno se relacionan con lo que son los consensos, los disensos, la legitimidad y el goce de las libertades públicas".

Siguiendo a Ruiz (2002: 15), una política pública es “una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros”.

Desde otra perspectiva, Cabrero (2000b: 194) plantea que las políticas públicas son “acciones inducidas fuertemente por el Estado, quien es el actor dominante en la escena de los agentes participantes”.

La opinión de Cardozo (2008: 21) es que las políticas públicas:

representan por excelencia las acciones de los Estados, consisten en acciones de hacer y de no hacer que el aparato estatal adopta e implementa para mantener su dominación, intentando solucionar los diferentes y complejos problemas que los propios actores sociales, y también las burocracias estatales, le demandan. Es por ello que la dominación es ante todo relacional y requiere de un conjunto de recursos y capacidades para poder llevarse a cabo.

Es necesario advertir que casi todas las definiciones hasta ahora descritas incluyen una visión de la política pública como la acción del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos. Una definición como ésta, dice Méndez (2000: 80), podría ser aceptada mayoritariamente, pero no dejaría de parecer un concepto “estirado” —según su punto de vista— si no se cuenta con un “contrario” empírico (y, por lo tanto, con una extensión excesiva). Por ejemplo, en esta definición podría caber la decisión del Estado (que ya es una forma de acción) de no tomar acciones específicas para solucionar un problema determinado, lo que para algunos autores constituiría también una política pública. Así, esta definición pareciera abarcarlo

todo, ya que una política pública incluiría los casos en los que el Estado interviene para solucionar un problema, pero también los casos en los que no interviene (su posible contrario empírico). Dicho concepto implicaría en el mejor de los casos, desaprovechar, según Méndez (2000), la utilidad que proporcionan los conceptos que precisamente sirven para diferenciar.

Por su lado, Merino (2013: 17) señala con agudeza que una política pública puede ser definida como:

Una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. También suele llamarse con ese nombre a las decisiones transversales que regulan la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública: regulaciones que atañen a la forma en que los poderes públicos realizan las atribuciones que les han sido conferidas y que, en consecuencia, pueden llegar a determinar la eficacia, la eficiencia o la legitimidad de sus resultados. [También plantea Merino (2015)] que una política pública es lo que el Estado hace, primero, al reconocer la existencia de ese problema, admitir sus causas y, acto seguido, utilizar los medios que tiene a su alcance para hacerle frente, de la manera más eficiente posible, tratando de modificar las causas que lo generaron y no sólo los posibles efectos, a partir de la construcción de conciencia de los aparatos de poder respecto a lo público que deben afrontar.

Así pues, Valenti y Flores (2009: 174) establecen que las políticas públicas se ocupan de estudiar y dilucidar las mejores estrategias para resolver problemas públicos. Para la definición de este enfoque son cruciales tanto la noción de “política” (*policy*), que alude a la distinción entre lo público y lo privado, como la noción de “problema de política”.

Lahera (2003: 16) define a las políticas públicas como:

Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Lahera (2003: 9-10) concibe a las políticas públicas como la unidad de análisis del sector público en general y del gobierno en particular. Con ello se piensa en un objetivo analítico. Se considera el aporte de las políticas públicas a una discusión racional de la agenda pública y de los programas de gobierno. Con ello se quiere abonar al mejor funcionamiento del sistema político. Se estudia la mejora de las actividades del gobierno, incluyendo el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas.

Guerrero (1992: 23), por su parte, plantea que la política pública es “un tipo de actividad del gobierno que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto. Sin embargo, estrictamente quien propone esta aproximación conceptual se refiere, textualmente, al ‘patrón de conducta’ del gobierno, es decir, el trazo por el que corre la acción, más o además, de la acción misma”.

Desde la perspectiva de Cardozo (2013: 40), las políticas públicas

constituyen respuestas diseñadas y aplicadas, a través de procesos políticos y técnicos, para resolver problemas que, por su relevancia para importantes sectores de la sociedad, no son factibles de enfrentarse eficazmente desde el ámbito privado. Ellas

surgen como resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad.

Siguiendo a Canto (2018: 6), las políticas públicas se pueden definir desde dos concepciones: la concepción “desde arriba”, que las asume como programas de acción gubernamental focalizada hacia un sector de la sociedad o hacia un espacio geográfico, los que se acompañan de ciertas preferencias valorativas de quién toma la decisión, a partir de la determinación de ciertos montos de recursos y que logra imponerse como un acto público a los “administrados”, de otra manera, se entiende la política pública como la acción del gobierno dirigida a cumplir ciertos objetivos, denota: *i*) un origen estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos, *ii*) se privilegia el trabajo de los expertos y los decisores, *iii*) la política nace del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias, *iv*) es un producto para consumo de una sociedad pasiva o condescendiente; y, por otro lado, la concepción “desde abajo”, que se origina literalmente en la constelación de demandas sociales, y más propiamente en el corazón del conflicto de intereses de los diversos actores; el gobierno actúa en función de las presiones de los diversos grupos sociales en un juego de suma positiva y procesa las demandas en las políticas.

Para hacer más efectivas las acciones de presión de los actores sociales, éstos reclaman un conjunto de capacidades y destrezas en las organizaciones de la sociedad, no intercambiables las unas por las otras:

- Capacidades organizacionales, que tienen que ver con el funcionamiento sostenible de la organización, entendido éste como un ordenamiento sólido y estable con capacidad de financiamiento necesario para obtener certidumbre económica, un modelo de funcionamiento eficaz y un ejercicio permanente de evaluación y aprendizaje.
- Destrezas técnicas, que les permite elaborar propuestas viables, factibles y replicables, ejecutar las acciones, darles seguimiento y evaluarlas.
- Destrezas políticas “se refieren al establecimiento de relaciones junto a otros actores afectados y/o interesados frente a alguna figura de autoridad, de manera corresponsable e institucional”; también implican el conocimiento del gobierno, de tal suerte que aprovechan las coyunturas y logran insertarse en la arena de decisiones.
- Arraigo social, a través del cual las organizaciones “...se articulan con los diferentes actores de la comunidad o territorio para el diseño e implementación de la propuesta o proyecto”.

Con los elementos aportados por los diferentes autores, es pertinente aventurar una definición propia de políticas públicas entendiéndolas como un conjunto de decisiones directivas que toman los gobiernos de acciones en sus diversos órdenes: federal, estatal y municipal, cuyo objetivo es resolver un problema público en un ámbito concreto, delimitado y focalizado, haciendo un uso eficiente de los recursos públicos que por definición son finitos, limitados y escasos, en medio de una competencia y lucha entre actores sociales, económicos y políticos que defienden diversas problemáticas sociales para incorporarlas a la agenda pública, todos ellos inmersos en

relaciones de poder, propio del quehacer gubernamental, idealmente buscando o generando las condiciones necesarias para posibilitar la participación ciudadana; sin embargo, si ésta no se da, esto de ninguna manera le resta la connotación de ser pública, ya que dicho carácter se lo otorga no necesariamente la participación de los ciudadanos, sino la naturaleza pública de la problemática que se pretende atender.

Relación política pública-gobernanza

Con el debilitamiento del modelo de Estado de bienestar en México, suscitado a principios de los años ochenta del siglo pasado, se dejó de concebir al espacio público como aquel que competía atender única y exclusivamente al gobierno para dar paso a lo que se denominó la ampliación del ámbito de lo público, posibilitando la participación de otros actores; se habló entonces de lo público no estatal, parafraseando a Bresser y Cunill (1998), para explicar que debido a la incapacidad mostrada por los gobiernos para responder con eficiencia, eficacia y efectividad a las crecientes y cada vez más complejas demandas sociales, era necesaria la incorporación de otros actores a la vida pública, entre ellos los ciudadanos, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, las fundaciones y los organismos internacionales. Este escenario configuró la idea del gobierno compartido, es decir, la pertinencia del planteamiento de la gobernanza como modelo alternativo de gobierno, más dialógico, más participativo y con capacidad de adaptarse a los cambios emanados de una sociedad cada vez más dinámica y convulsa.

Conclusiones

Una primera consideración que se puede hacer en torno al concepto de gobernanza y su relación con las políticas públicas es que todavía no hay un consenso en torno a su significado, sin embargo, se puede decir que se trata de un nuevo modelo de relación entre el gobierno y la sociedad que tiene ciertos atributos, como son la mayor transparencia en los procesos de política pública, mayor capacidad de adaptación para satisfacer las necesidades de los gobernados y mayor efectividad para la prestación de servicios públicos.

Otras ideas que subyacen del concepto de gobernanza es que las instituciones políticas han dejado de ejercer el monopolio del proceso de gobernar; que los gobiernos operan cada vez más frecuentemente en alianza con agentes no gubernamentales; que la sociedad funciona cada vez más a través de redes que participan de manera más activa en la solución de problemas públicos, entre las consideraciones más importantes.

En torno al concepto de gobernanza se puede distinguir por lo menos dos vertientes de ella: la liberal y la democrática. La primera propugna por la defensa de las libertades, los derechos y las garantías individuales, y se opone a la excesiva intervención estatal; en pocas palabras, ésta se limita a la transferencia estructural de facultades a diversos tipos de agentes, tanto dentro del propio gobierno como de la sociedad civil, incluidos los organismos no gubernamentales y las empresas privadas. Por lo que se refiere a la vertiente democrática, ésta centra su preocupación en la búsqueda del fortalecimiento de la democracia, yendo más allá del interés

manifiesto por la vertiente liberal de la búsqueda de la mejoría en la prestación de los servicios públicos de calidad.

Respecto a la noción de gobernanza y su relación con la crisis del Estado de bienestar, se puede decir que en el escenario actual el gobierno tradicional es ya insuficiente para la gobernación de la sociedad y por ello la necesidad de la asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones externas (privadas, civiles o extranjeras).

Por lo que toca a la definición de política pública, es útil rescatar un significado propio del concepto, recuperando importantes aportes de varios autores para ello.

Finalmente, la relación que se puede establecer entre política pública y gobernanza tiene que ver con lo que se suscita en México debido a la crisis del modelo de Estado de bienestar que hace necesaria la participación de otros actores a la vida pública, fundamentalmente por la incapacidad manifiesta de los gobiernos democráticos para poder satisfacer las necesidades crecientes y cada vez más complejas de la sociedad actual, lo que hace evidente que los cursos de acción decididos por los gobiernos requieren cada vez más de la participación de otros actores sociales y de sus recursos de todo tipo: económicos, sociales y políticos, para que puedan resultar exitosas en cuanto a su pretensión de resolver problemas públicos complejos, ese es el vínculo virtuoso entre política pública y gobernanza.

Fuentes consultadas

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, 1ª ed., Fondo de Cultura Económica, México.

- _____ (comp.) (2011), *Política pública*, 1ª ed., Siglo XXI, Biblioteca Básica de Administración Pública, México.
- BLANCO, I. y Gomá, R. (2003), "La crisis del modelo de gobierno relacional: reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad", *Gestión y Política Pública*, vol. XII (1), primer semestre, CIDE, México, 5-42.
- BÖRZEL, TANJA (2009), "Redes en la gobernanza multinivel de la UE. Conceptos y contribuciones", *Revista de Políticas Públicas*, núm. 29, Alemania.
- BRESSER, L. C. y Cunill, N. (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, 1ª ed., Paidós, CLAD, Caracas, Venezuela.
- CABRERO, E. (2000a), "Estudio introductorio", en B. Bozeman (coord.), *La gestión pública: su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ (2000b), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", *Revista Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, 189-229.
- CANTO, R. (2012), "Gobernanza y democracia", *Gestión y Política Pública*, vol. XXI, núm. 2, segundo semestre, CIDE, México, 333-374.
- CANTO, M. (2018), *Las políticas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*, 1ª ed., Scribd, México.
- CARDOZO, M. (2013), "Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación", *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 10, núm. 21, 39-59.
- CARDOZO, N. (2008), "¿Por qué comparar políticas públicas?", Documento de trabajo núm. 3, diciembre, Buenos Aires. Recuperado de www.PoliticaComparada.com.ar
- GUERRERO, O. (1992), *El Estado en la era de la modernización*, 1ª ed., Plaza y Valdés, México.
- _____ (2003), "Políticas interrogantes", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, 83-84.

- KICKERT, W. J. M., Klijn, E. H. y Koppenjan, J. F. M. (eds.) (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage, Londres.
- KOOIMAN, J. (ed.) (2000), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage, Londres.
- _____ (2003), *Governing as Governance*, Sage, Londres.
- LAHERA, E. (2003), *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- MAYNTZ, R. (1993), "Governing Failure and the Problem of Governability. Some Comments on a Theoretical Paradigm", en J. Kooiman (ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage, Londres.
- _____ (1998), *New Challenges to Governance Theory, Jean Monet Chair Papers*, núm. 50, European University Institute.
- MÉNDEZ DE HOYOS, I. (2006), *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, Fontamara/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- MÉNDEZ, J. (ed.) (2000), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, Colegio de México, México.
- MÉNDEZ M., J. L. (2012), "Monitoreo ciudadano, cartas compromiso y lenguaje ciudadano en México: ¿un caso crítico de la participación ciudadana en América Latina?", en M. Á. Valverde y M. Hilderbrand (coords.), *Transformación, ¿lo mismo de siempre, o progreso lento con tropiezos? Reformas recientes al sector público en México*, 1ª ed., Miguel Ángel Porrúa, EGA, Harvard Kennedy School, México.
- MERINO, M. (2013), *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, 1ª ed., CIDE, México.
- ORTIZ, S. (2009), "Sociedad civil sin Estado: una mirada desde la gobernanza", en A. Sahuí, *Gobernanza y sociedad civil*, 1ª ed., Coyoacán, México.
- PIERRE, J. (ed.) (2000), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- PORRAS, F. (2012), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, Instituto Mora, México.

- PRATS, J. (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- RHODES, R. A. W. (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV, Blackwell Publishers, Oxford, Cambridge, 652-667.
- RUIZ, C. (2002), "Manual para la elaboración de políticas públicas", Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México.
- SAHUÍ, A. (2009), *Gobernanza y sociedad civil*, 1ª ed., Coyoacán, México.
- SALAZAR, C. (2002), "La ciencia de la política o ciencia de la *policy*", *Revista Gobierno y Gestión*, IAP: Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla.
- _____ (2002-2004), Columna "Políticamente Marcado" (varios números), *Revista Merca 2.0.*, Publicación de Cátedra, S.A. de C.V., México.
- _____ (2004), "Los Think Tanks como apoyo a las políticas sociales", *Universciencia. Revista de divulgación científica de la Universidad de Oriente*, México.
- _____ (2006a), *Las políticas públicas*, 2ª ed. (trad. del francés, en colaboración con el profesor Jean-François Jolly), del libro *Les politiques publiques* de Pierre Muller, Universidad Externado de Colombia.
- _____ (2006b), *Politing: Marketing político integrado*, Ediciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- _____ (2012). *Políticas públicas para cambiar la realidad social*, 1ª ed., BUAP, México.
- UVALLE, R. (1997), *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, IAPEM-UAEM, México.
- VALENTI, G. y Flores Llanos, U. (2009), "Ciencias sociales y políticas públicas", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 71, 167-191.

La gobernanza desde los ciudadanos: reconstrucción del concepto

*José Luis Estrada Rodríguez**

*Francisco José Rodríguez Escobedo***

Introducción

El concepto de gobernanza describe una relación entre gobernantes y gobernados. Asimismo, sirve de base para explicar las innovaciones y transformaciones que ha tenido el Estado como institución a cargo del poder político, para insertar a los ciudadanos en un ejercicio colaborativo.

Sin embargo, es necesario explicar y reconstruir el concepto para describir sus alcances y limitaciones. Aunque ha mostrado ser una respuesta institucional a muchos problemas de la administración pública, la gobernanza carece de mecanismos institucionales sólidos para ser una práctica ciudadana.

Por esta razón, se requiere entender quiénes son los actores que inciden en la legitimidad y el consenso del poder institucionalizado en la sociedad. En México se ha dado más

*Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx), posdoctorado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

**Doctor en Ciencias Socioeconómicas. Profesor-investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

interés a la gobernabilidad, que significa control y paz social mediante el consenso de los ciudadanos, aunque no necesariamente implique una real participación de los actores sociales.

Por ello, este manuscrito pretende contribuir a analizar y explicar el debate existente en torno a la gobernanza como un mecanismo de cohesión social, para reconocer su noción integradora y aportar elementos para las investigaciones que consideran a la gobernanza como el centro de los planes de acción, políticas públicas e innovaciones en el ámbito de la administración pública. Se plantea a la gobernanza como un nuevo paradigma de ejercicio del poder, donde participan otros actores, públicos y privados; además se forma una interacción entre el poder político y el poder social a través de los ciudadanos, donde una parte importante de su actuación está en la incidencia que tienen para la toma de decisiones, participación en las políticas públicas y mecanismos de negociación. También entra la deliberación de temas públicos como elementos para la construcción del consenso. Sin embargo, la incidencia que tienen los ciudadanos en el modelo de la gobernanza no es clara, resulta ambivalente y, por tanto, sujeta a la discusión y análisis, porque pone en entredicho la naturaleza del concepto y, en consecuencia, su interpretación.

En América Latina se dio un mayor interés en comprender la gobernabilidad como uno de los ejes transversales del poder. Pero se olvidó la participación de los ciudadanos en las tareas de gobernar, en la construcción del consenso y del desarrollo de políticas de inserción en la toma de decisiones de los ciudadanos. Es por ello que la gobernanza quedó opacada por la gobernabilidad y tiene un papel secundario.

El concepto de gobernanza se acuñó en Estados Unidos, después de las reformas relacionadas con la Nueva Gestión Pública o *Public Management*, que inciden en la transformación y la vocación pública por modelos del ámbito privado para garantizar ver al ciudadano como cliente y no sólo como súbdito.

Estas modificaciones en la administración pública estuvieron relacionadas con la fuerte competencia electoral en el vecino país del norte, pero también por el auge en la competitividad y productividad. El gobierno era considerado altamente ineficiente por eso, era necesario reformular sus principios para garantizar la lealtad, confiabilidad y legitimidad ciudadana en un contexto político que incluía la reelección.

Por ello, el modelo de Estados Unidos no pudo insertarse cabalmente en otros países de América Latina, porque el sistema político es distinto y los incentivos en los políticos están basados en otro tipo de cultura, donde la participación es uno de los elementos poco propiciados en muchos países que sufrieron dictaduras o que tuvieron un sistema de partido único como el caso de nuestro país.

Kooiman (2009) va más allá, conceptualiza a la gobernanza como un mecanismo de eficiencia del gobierno, complejo y derivado de la crisis de legitimidad del gobierno, que buscó como única salida para su permanencia, innovar, transformar y mejorar la relación entre gobernantes y gobernados.

En este trabajo partimos de las siguientes preguntas: ¿la gobernanza surgió como un mecanismo discursivo dentro de la acción gubernamental?, o ¿constituye un esquema real de inclusión ciudadana y participativa? Las respuestas deberán describir teóricamente las limitaciones y alcances que tiene el

concepto, ayudarán a comprender y reconstruirlo dentro de la ciencia política y la administración pública.

Asimismo, tiene como objetivo rehacer el concepto de gobernanza, a partir de la discusión teórica de los elementos que lo conforman, y analizar los alcances y limitaciones.

Para tal efecto, este trabajo se divide en tres apartados. En el primero se describe el concepto de gobernanza, desde su génesis hasta la actualidad; en el segundo apartado se describe el valor público como un mecanismo de la gobernanza; y en el tercero se enlazan los conceptos para dar pie a una crítica sobre los alcances y limitaciones que tiene la gobernanza, a partir de la comprensión del sistema político mexicano.

Conceptualizar la gobernanza

La gobernanza deriva de algunas modalidades de la administración pública y del modelo posburocrático denominada: Nueva Gestión Pública (NGP) o *new public management*, que dio pie a las modificaciones en el sistema gubernamental a través de la gobernanza. En la década de los ochenta, el concepto comenzó a mostrarse en torno a una innovación en la manera de gobernar, donde se incorporó incluso a los planes y proyectos del Banco Mundial (BM), con una manera de gobernar diferente. Se pasó de un modelo unidireccional de gobernantes a gobernados a un esquema donde todos podían incidir, con un mecanismo multidireccional, donde los actores generaban interacción, comunicación y cooperación (Martínez y Espejel, 2015: 154).

En torno a la NGP, existe una amplia bibliografía sobre el desarrollo de su teoría con Barzelay (1998), Lapsley y Oldfield (2001), y también con su aplicación al caso mexicano:

López (2002), Pichardo (2004), Uvalle (2005), Cabrero (2008), Martínez (2007 y 2007a) y Zamudio y Arellano (2011). De igual forma, Walker *et al.* (2019) sostienen que la colaboración entre ciudadano y gobierno es una de las mejores prácticas con resultados dentro de la administración pública, por ello debe buscarse replicar en todos los espacios.

Ahora la gobernanza significa participación, colaboración, transparencia, rendición de cuentas y otros conceptos vinculados con la incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones. Conceptualmente es un parteaguas en la relación que se establece entre el gobierno y los ciudadanos, porque usualmente este vínculo fue unidireccional. Incluso, Zurbriggen (2015) sostiene que existe un proceso de avance en la gobernanza, donde no sólo se plantea la cocreación de acciones a favor del bienestar ciudadano, sino también en torno a la producción de insumos para garantizar el beneficio colectivo. Esto significa que los ciudadanos pasaron de tener un papel pasivo a un papel activo en la producción de bienes públicos y en el otorgamiento de los servicios. De igual forma podemos señalar que la coproducción e integración entre gobierno y ciudadanos está no sólo en los bienes y servicios, sino también en otros elementos como la ciencia, el periodismo colaborativo e incluso en la economía solidaria.

García (2007) advierte que la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la información de las acciones del gobierno es crucial para avanzar hacia este “rediseño de la administración pública”, otorgando a aquéllos un rol participativo en la hechura de las políticas que les benefician. Por ello se define a la gobernanza como un sistema de heterarquía, es decir, como un proceso de interdependencia

y coordinación negociada entre los distintos actores. Ahí los ciudadanos pueden formar parte de organizaciones, agrupaciones e instituciones formales e informales.

Los organismos internacionales comenzaron a trabajar en torno a una nueva concepción del Estado, como los retos del milenio lanzados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El BM promovió en la esfera global impulsar mecanismos para transparentar el gasto público, establecer acciones de control sobre los gobernantes, para motivar a la honestidad y rectitud dentro de la administración pública, pero partiendo de los mecanismos de contraloría social y estableciendo sistemas de rendición de cuentas que se vincularon con la gobernanza. Pero no sólo se trata de construir mecanismos formales de control hacia los gobernantes, sino también formar un esquema de control informal, sin necesidad de institucionalizar los procesos.

Los estudios sobre gobernanza o el desarrollo del modelo posgubernamental se han desarrollado bajo distintos elementos de comprensión teórica; Aguilar y Bustelo (2010) se refieren a la gobernanza como un proceso de evaluación en el ámbito gubernamental, debido a que supone una vigilancia en torno a los costos y beneficios. Asimismo, el modelo de la gobernanza se está aplicando para disminuir los costos de transacción a partir de identificar a los aliados estratégicos que pueden ser los ciudadanos. Vinokur-Kaplan (2018) sostiene que los espacios de *co-working* o espacios compartidos dentro de las organizaciones e instituciones tiene como objetivo incrementar la posibilidad de incidir en el desarrollo de las actividades que son comunes.

De esta manera, la gobernanza tiene que ver con la integración vertical y horizontal que se logra entre los proveedores, consumidores e integrantes del gobierno. La sociedad civil y

los ciudadanos ocupan un papel trascendental en la construcción y reconstrucción del espacio público. El BM (2017) sostiene que, para lograr la gobernanza como un modelo aplicable a los gobiernos de América Latina, es preciso impulsar: *a)* esquemas de compromiso entre los ciudadanos y las entidades públicas o gubernamentales; *b)* mejorar la coordinación entre las autoridades y los ciudadanos. Esto significa que debe abrirse la ventanilla de servicios en los gobiernos, hacer que los ciudadanos puedan participar activamente en la toma de decisiones y en la vigilancia de los recursos públicos. La contraloría social es parte de esta coordinación, porque motiva el desarrollo de actores y empodera a los propios ciudadanos para que sean gestores de su progreso y construcción de obras, entre otros beneficios.

También plantea el BM (2017), como uno de los mecanismos de gobernanza: *c)* alentar la cooperación entre las organizaciones sociales, privadas y públicas para encadenar los procesos en torno a la eficiencia y disminución de los costos de transacción. En la realización de obras públicas, por ejemplo, en América Latina se ha promovido el desarrollo de habilidades y capacidades para la construcción de caminos, donde los ciudadanos aportan mano de obra y el gobierno, materiales.

La gobernanza por tal motivo se convierte no sólo en un recurso para legitimar al gobierno, sino también en un esquema para disminuir los costos que debiera cumplir el Estado ante los ciudadanos. Por ello, la participación que se fomenta y promueve no es necesariamente una participación voluntaria, sino todo lo contrario, en la nueva dinámica de la gobernanza se ve la implantación de un modelo neoliberal que busca disminuir costos y ampliar la utilidad de sus inversiones. Con

ello podemos apreciar que los modelos de gobierno se están modificando, sobre todo hacia la disminución del Estado y la desburocratización de los procesos.

El valor público como mecanismo de gobernanza

El proceso de gobernanza abarca distintas áreas, desde la atención hacia los ciudadanos, hasta la relación entre gobernantes y gobernados. Después del fracaso del modelo asistencial, de intervención del Estado en todos los ámbitos del gobierno, se construyó una nueva relación entre gobierno y ciudadanos. Fernández-Santillán (2018) destaca que el gobierno tuvo que innovar en el desarrollo de nuevas recetas para garantizar la gobernabilidad.

Sobre el valor público se han descrito múltiples estudios, Bryson *et al.* (2014), Williams y Shearer (2011) son quienes abordan la necesidad de hacer una operacionalización del concepto y logran evidencias empíricas sobre el valor público, más allá de sólo la conceptualización. Ahí está una de las fuertes críticas que tiene el desarrollo de nuevos conceptos dentro de la administración pública, que resultan experimentos de laboratorio que no tienen precisamente referentes en la realidad.

Moore (2006) encontró que existe una amplia crisis de credibilidad en el gobierno, para lo cual es preciso promover acciones de comunicación que permitan establecer un puente entre el gobierno y los ciudadanos, de esta relación se construye la gobernanza. Sin embargo, no es una tarea sencilla para los gobiernos, en virtud de su vocación democrática o la ausencia de mecanismos para garantizar la participación ciudadana.

La reinención del Estado y del gobierno hacia planteamientos empresariales tuvo su contexto en asumir un valor “empresarial” a las funciones del gobierno, que se tomaron de la obra de David Osborne y Ted Gaebler (1992) sobre la reinención gubernamental. Es decir, se pensó en innovar dentro de la función administrativa a partir de ideas propias de la industria.

Crozier (2010) sostiene que la gobernanza es uno de los mecanismos más eficientes para garantizar la distribución de los servicios públicos que provee el Estado, así como otros satisfactores, porque permite incidir en la toma de decisiones a partir de la consulta, participación y colaboración de los ciudadanos con el gobierno. Existen múltiples ejemplos de cómo se ha construido una eficiencia en la gestión pública a partir de la organización de decisiones horizontales donde son varios los sujetos implicados. La comunicación política juega en este sentido un papel fundamental, porque los ciudadanos logran obtener una mayor información a partir de contar con una gran participación dentro de la toma de decisiones.

De tal forma, podemos decir que la NGP surgió por la insatisfacción ciudadana, la ineficiencia del gobierno en la solución de los problemas y la falta de legitimidad de las autoridades en todos los niveles durante la década de los ochenta y noventa; por tanto, comenzó a emerger un nuevo modelo de burocracia. Su objetivo fue “reinventar al gobierno”, es decir, transformar sus prácticas y formas de organización para producir un mejor desempeño, exigiéndose a su vez mayor transparencia y responsabilidad, volviendo a sus funciones primordiales de atender las necesidades de la población (Savas, 2006).

En ese sentido, la gobernanza se refiere a la intervención de otros actores en la toma de decisiones. En otras palabras, el modelo de gobierno en América Latina se había desarrollado bajo un esquema proteccionista, con el modelo de Estado benefactor en la década de los setenta hasta principios de los ochenta. Sin embargo, posteriormente el modelo de Estado se modificó, dando pie a la incursión del mercado en la toma de decisiones estatales. Por tanto, se caracterizó al Estado como un espacio de intervención definido por la privatización de los servicios públicos, la descentralización en la toma de decisiones y en el papel del gobierno en la contraprestación de los servicios; asimismo, se permitió la incidencia de otros actores en la toma de decisiones públicas. La gobernanza se define como heterarquía, es decir, interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones (Zurbriggen, 2010: 42).

Fernández-Santillán (2018) coincide con este proceso, porque sostiene que el modelo neoliberal influyó en promover la participación de los ciudadanos, toda vez que se acabó con el modelo del Estado asistencial. Ahora los propios ciudadanos debían influir en su proceso de desarrollo y formación de capital social, mediante esquemas de organización para lograr satisfacer sus necesidades. La sociedad civil emergió como un mecanismo de contrapeso, pero también como un agente influenciador y como herramienta para la deliberación pública.

En torno al valor público se han realizado múltiples aseveraciones sobre su bondad, no obstante, como señaló Moore (2006), el efecto de participación puede medirse a partir de la utilidad que demuestra en el gobierno la colaboración de los ciudadanos. Por lo tanto, el concepto de gobernanza se une con el valor público sólo a partir de la incidencia que logren

los agentes sociales en la participación con el gobierno, la cual tiene ciertas limitaciones y alcances como a continuación se muestra.

Limitaciones y alcances de la gobernanza

La construcción de mecanismos de participación ciudadana y el desarrollo de acciones para democratizar el sistema político mexicano han permitido gran apertura en la comunicación entre gobierno y sociedad. La gobernanza debe comprenderse en su sistema más amplio como una práctica multidimensional, donde se reconstruyen las siguientes variables: transparencia, Estado de derecho, participación ciudadana, respeto a los derechos humanos e incentivos económicos para un buen gobierno (Zaman y Saeed, 2019: 59). De esta manera se plantea como una bondad la participación ciudadana, como una forma de control y contrapeso; sin embargo, existen todavía múltiples limitaciones para el desarrollo de una gobernanza sustancial y efectiva.

Desde los planteamientos de Tocqueville (1996) y su obra sobre la democracia en América Latina, se consideró como indispensable la participación ciudadana en todos los procesos que desarrolla el gobierno. Eso es lo que subsiste como una condición *sine qua non* para garantizar la gobernanza, empero existen vicisitudes en este camino a la democracia; como por ejemplo el interés de los ciudadanos por participar, por una parte, y por otra, los vicios autoritarios que tienen las democracias incipientes que en América Latina se han construido. Sobre estos argumentos desarrollaremos la explicación que viene.

La participación ciudadana existe, es uno de los pilares de la gobernabilidad en nuestro país. Olvera (2007) se refiere a este proceso como la condición para intervenir en los asuntos públicos y llevar a cabo acciones en espacios definidos; por lo cual podemos hablar de participación en el campo, en la ciudad, en el trabajo y en muchos otros ámbitos, tanto públicos como privados. Sin embargo, es preciso que nos enfoquemos en el ámbito público, donde los ciudadanos buscan incidir para garantizar mejores condiciones de vida.

En ese sentido, la confianza en las elecciones —por ejemplo en México— tiene una aceptación del 26.2 por ciento, porque los ciudadanos consideran que no existen instituciones confiables. Además, el Barómetro de las Américas,¹ con base en las encuestas aplicadas en nuestro país, muestra que el 57.6 por ciento de los mexicanos cree que hay muy poca libertad de prensa, el 24.6 por ciento cree que el nivel de libertad de prensa es suficiente y 17.8 por ciento cree que hay demasiada (Romero *et al.*, 2018). La Encuesta Nacional de Cultura Política de 2016, expone que el 54.1 por ciento de los ciudadanos manifestó interesarse poco o nada en la política, 38 por ciento dijo tener algo de interés. De igual forma, la Tercera Encuesta de Cultura Constitucional, realizada en 2017, mostró que el 63.3 por ciento de los mexicanos entrevistados declaró interesarse poco o nada en los asuntos públicos, 25.5 por ciento dijo tener algo de interés y sólo 9 por ciento respondió tener mucho interés (Fix *et al.*, 2017).

¹El Barómetro de las Américas es una encuesta regional realizada por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), desde 2004, en 34 países del hemisferio occidental.

Pero no sólo es necesario que los ciudadanos muestren su interés por participar en los asuntos públicos, es preciso que exista un sistema político que les permita garantizar su participación organizada, fuera de la arena de las disputas y la participación de los ciudadanos en las protestas o en la exigencia de servicios públicos. Cuando hablamos de gobernanza nos referimos a una vía de participación voluntaria, sistemáticamente organizada y con respeto a las garantías individuales.

Por ello, podemos señalar que una de las principales limitaciones para que los ciudadanos participen está en la ausencia de mecanismos adecuados para canalizar las demandas y peticiones. Otra de las limitaciones de la gobernanza se encuentra en los intereses que existen en la toma de decisiones de los gobiernos, porque promueven el desarrollo de intereses partidistas, políticos o personales. Por lo cual los intereses imposibilitan la intervención ciudadana cabalmente.

En ese sentido, la cultura política o el interés de los ciudadanos por colaborar en el desarrollo de un buen gobierno es una de las tareas que de forma permanente se debe cultivar; en México, el control que ejerció durante muchos años el partido hegemónico en el poder impidió la construcción de un ambiente de apertura, porque el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que gobernó hasta el 2000 antes de la alternancia electoral, controlaba los cargos públicos y centralizaba el poder en la figura del presidente de la República (Serrano, 2015).

La vía de participación o de interpelación a las autoridades en nuestro país fue por muchos años las movilizaciones de protesta. Éste fue el canal para ser escuchados por el gobierno. Por ello decimos que la gobernanza es un concepto reciente-

mente acuñado, a partir de la apertura en la toma de decisiones y la participación ciudadana.

El movimiento estudiantil de 1968 es uno de los ejemplos más paradigmáticos de la protesta social en nuestro país, ya que participaron también profesores, obreros, amas de casa y un gran contingente ciudadano por la exigencia de incidir en la toma de decisiones.

Los movimientos sociales de entonces, como mecanismos de exigencia hacia el gobierno, se criminalizaron. Los ciudadanos no podían protestar porque existía un régimen autoritario, al menos hasta el 2000, que se logró contar con una alternancia presidencial. Moreno (2014) sostiene que, en esta etapa histórica de nuestro país, se logró construir un sistema de dominación autoritario, pues la incidencia social en las políticas públicas o acciones de gobierno sólo podía realizarse por los canales partidistas o vía los sindicatos afiliados al partido en el poder.

Por tanto, para contar con una gobernanza sustancial, es necesario que se provea a los ciudadanos de información sobre cómo deben participar y, en consecuencia, en qué áreas pueden hacerlo. Zaman y Saeed (2019) describen varios estudios de caso, donde la relación entre gobierno y sociedad se ha mejorado por el sistema de gobernanza, a partir de incrementar la capacidad individual, institucional y social. Es decir, cuando hablamos del concepto de gobernanza, no sólo debemos comprenderla como un sistema de apertura en la cooperación y participación inducida desde el gobierno, sino como un mecanismo de habilidades y capacidades ciudadanas.

La gobernanza, por tanto, es una herramienta que potencializa los derechos humanos y, por ende, la ciudadanía. Incluso incide en los procesos democráticos, porque sirve de

mecanismo de equilibrio del poder para evitar los abusos y establecer sistemas de control y vigilancia hacia las instituciones. Una de estas vías es la transparencia y rendición de cuentas, a partir de la reforma al artículo 6° constitucional en México, desarrollado en 1977, que dio pie a la creación de un diseño institucional de transparencia, con la ley que garantiza que los ciudadanos puedan solicitar información a las autoridades. Si bien existía este derecho, fue hasta la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), ahora llamado INAI.² Este organismo se fundó en 2003 para poner a más de 240 dependencias y entidades del gobierno federal en un proceso de reingeniería institucional y permitir que los ciudadanos tengan acceso a información sobre las acciones del gobierno.

Bajo este planteamiento, la transparencia y rendición de cuentas se considera uno de los elementos fundamentales para promover la participación ciudadana y generar un proceso de confianza en las autoridades. Sin embargo, hasta ahora ha tenido que romper con múltiples resistencias al cambio y limitaciones de las autoridades.

La transparencia como mecanismo de control ha avanzado hacia la colaboración y participación de los ciudadanos en un ambiente virtual, por ello se habla ahora del gobierno abierto como un mecanismo de empoderamiento ciudadano hacia la construcción de gobernabilidad y gobernanza.

Por tanto, para comprender los obstáculos para la gobernanza, el tema de los intereses es otro dique para garantizar la fluidez en la toma de decisiones. Incidir en este proceso

²El INAI es la abreviatura del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

permitirá por supuesto modificar la gestión pública. Para disminuir los intereses de los actores públicos o funcionarios públicos es necesario que se garantice una gobernanza plena, a partir de promover la intervención institucionalizada de los ciudadanos, con el fin de que puedan operar en las diferentes escalas de la toma de decisiones. No sólo se trata de que participen en la consulta, como usualmente se ha propuesto, sino también que puedan incidir en la toma de decisiones como la compra y adquisición de bienes, así como el desarrollo de obras públicas.

Para este propósito se han formado los consejos consultivos y otro tipo de organizaciones de contraloría social que permiten que los ciudadanos tomen un papel activo dentro del gobierno. Así pues, la gobernanza debe institucionalizarse, no puede quedar a voluntad del gobierno o de las autoridades que permitan que los ciudadanos participen en las tareas públicas, sino que existe una mayor interrelación, formal y cívica. En ese sentido, el espíritu de la gobernanza es precisamente incidir, participar y cooperar, de ninguna manera deben los ciudadanos imponer a los gobiernos, sino deliberar y transformar la discusión en una arena de participación.

Como se describió anteriormente, existen dos elementos que requieren modificarse para acceder a la gobernanza plena y sustantiva en las tareas de gobierno. Un elemento es garantizar el acceso a la información y el conocimiento, para que los ciudadanos logren aportar ideas, participen y colaboren. El segundo punto que se ha discutido en el texto es la posibilidad de institucionalizar la participación de los ciudadanos, pues de lo contrario no existirían vías legales o institucionalizadas para que los ciudadanos puedan incidir. Cada vez son más las

administraciones que buscan la gobernabilidad, la gobernanza; por ello, es necesario hacer un redimensionamiento del concepto para no solamente promover la participación de los ciudadanos desde el gobierno, sino aceptar que podría mejorarse la distribución de los recursos.

La gobernanza se define también como “el camino, el poder se ejerce en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para el propósito del desarrollo” (Mourad, 2018). Por lo cual la reconstrucción del concepto debe ir hacia las bondades y alcances que tiene la gobernanza como un sistema de gobierno y esquema de atención a las libertades, donde el combate a la corrupción es una de las vertientes que podemos explotar.

Otro de los puntos que podemos considerar para la mejora en la gestión pública es la interacción entre los ciudadanos a partir de las redes sociales, con la construcción de valor público en los servicios públicos como mecanismo de control social, pero también de innovación pública. Es en ese sentido que la gobernanza puede incidir en el desarrollo de múltiples proyectos en el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos, pero también en la búsqueda de creatividad para participar. Ahí está la gobernanza como un atributo de los gobiernos que debe ser incentivado para garantizar la cocreación de lo público, así como la gestión de incentivos para la industria, inversión, disminución de la delincuencia y otros.

La gobernanza, bajo este planteamiento, reconstruye las líneas de acción de la administración pública, constituidas por la gobernabilidad como un eje y la participación como segundo eje que se unen. De igual forma, lo que se propone al redimensionar el concepto es promover las capacidades cívicas en

la población, para que logren organizarse en torno a la gobernanza colaborativa (Siriani, 2009). Por tanto, redimensionar el concepto de gobernanza implica abrir un amplio margen de propuestas para que se forme un gobierno interactivo, creativo, innovador, incluyente y que, por supuesto, elimine los obstáculos para su rendimiento e implantación de la gobernanza en sus tres esferas: federal, estatal y municipal. Sirva este documento de análisis para la discusión sobre cómo avanzar en la gobernanza, hacia una red de gobierno donde no sólo se participe con las acciones o participaciones en la forma, sino también en las ideas de inclusión y recepción de propuestas.

Puntos concluyentes

En el proceso de incidencia social se han desarrollado múltiples posibilidades para construir una relación efectiva entre gobierno y sociedad, donde la gobernanza es un mecanismo de incidencia directa, con efecto multiplicador, que va desde el ámbito social al económico, basado en el *Open Collaboration* que incide en el desarrollo de nuevos procesos comunicativos y de incidencia en el gobierno. Se busca que participen no sólo los ciudadanos, sino también las diversas organizaciones sociales, así como las organizaciones privadas en un proceso de cocreación de servicios. Porque al final, los ciudadanos están dispuestos a participar siempre y cuando existan incentivos para lograr fines. Es decir, habrá siempre cooperación en la medida en que existan obras y acciones que beneficien a la mayoría.

El concepto de gobernanza se reestructuró a partir de la fuerte necesidad de los gobiernos por contar con mayor respaldo de los ciudadanos, a partir de la exclusión social y el

desarrollo de múltiples necesidades en la arena pública. Los gobiernos buscaron incidir en la sociedad a través de la co-gestión de los recursos públicos, para lograr ampliar la base monetaria y multiplicar el presupuesto por medio de políticas de ayuda, asistencia social y la inclusión de la sociedad civil.

Este proceso se logra a partir de lo que denominan nueva gobernanza, para intervenir, participar y promover actividades de integración, cooperación e iluminar el sistema democrático como una forma de redimensionar a los ciudadanos y su papel dentro del proceso democrático. Incluso la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones se ha señalado como un proceso de modelo de gobierno populista; por lo que supone distanciar este concepto de la idea original que es comprometer a la población para asumir un papel más responsable en la toma de decisiones.

El planteamiento de retomar el modelo de la gobernanza como un concepto más amplio implica también orientar y empoderar a los ciudadanos para que logren incidir en las políticas públicas, así como en la toma de decisiones; de lo contrario, el concepto quedará solamente relacionado con un discurso incluyente que no garantiza la coparticipación en la representación política.

Fuentes consultadas

AGUILAR, L. F. y Bustelo, M. (2010), "Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera", *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, Madrid, julio-diciembre, 23-51.

Banco Mundial (2017), "Mejorar la gobernanza es fundamental para garantizar un crecimiento equitativo en los países en desarrollo", Comunicado de prensa, 30 de enero. Recuperado de <https://www>.

bancomundial.org/es/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries

- BARZELAY, M. (1998), *Atravesando la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- BRYSON, J., Crosby, B. C. y Bloomberg, L. (2014), "Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management", *Public Administration Review*, 74 (4), 445-456
- CABRERO, E. (2008), *Innovación local en América Latina*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Liaison Group, Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local.
- CROZIER, M. P. (2010), "Rethinking Systems: Configurations of Politics and Policy in Contemporary Governance", *Administration & Society*, núm. 42, (5), 504-525. Recuperado de <https://doi:10.1177/0095399710377443>
- FERNÁNDEZ-SANTILLÁN, J. (2018), "Valor público, gobernanza y tercera vía", *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 78, septiembre-diciembre, 175-193.
- FIX, H., Flores, J. I. y Valadés, D. (2017), *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, UNAM, México.
- GARCÍA, I. M. (2007), "La Nueva Gestión Pública, evolución y tendencias", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 47, Secretaría de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, 37-67.
- KOOIMAN, J. (2009), *Governing as Governance*, Sage Publishers, Reino Unido.
- LAPSLEY, I. y Oldfield, R. (2001), "Transforming the Public Sector: Management Consultants as Agents of Change", *The European Accounting Review*, vol. 10, núm. 3, pp. 523-543.
- LÓPEZ, A. (2002), *La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones sobre su abordaje conceptual*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), documento núm. 68, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Recuperado de <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/ngpfinal.pdf> (Consultado el 30 de abril de 2019).

- MARTÍNEZ, J. (2007), *Nueva gerencia pública. Un análisis comparativo de la administración estatal en México*, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, México.
- _____ (2007a), "Financiamiento y relación de la universidad pública con los congresos de la Unión y estatales", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLIX, núm. 199, pp. 15-34.
- MARTÍNEZ, N. y Espejel, I. (2015), "La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XV, núm. 47, 153-183.
- MOORE, M. H. (2006), "Creando valor público a través de asociaciones público-privadas", *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, núm. 34.
- MORENO, G. (2014), "Movimientos sociales y desarrollo en México contemporáneo", *Espacios Públicos*, vol. 17, núm. 39, enero-abril, 93-104.
- MOURAD, M. (2018), "Management Governance Analysis in the Arab World: MANOVA Approach", *Journal of Public Administration and Governance*, vol 8, núm. 4. Recuperado de <https://doi.org/10.5296/jpag.v8i4.13766>
- OLVERA, A. (2007), *Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC*, Incide Social, México.
- OSBORNE, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing government reading*, Addison Wesley Publishing, Estados Unidos.
- PICHARDO, I. (2004), *Modernización administrativa: propuestas para una reforma inaplazable*, El Colegio Mexiquense, Universidad Nacional Autónoma de México.
- ROMERO, P., Pizzolitto, G. y Zechmeister, E. (2018), *Cultura política de la democracia en México y en las Américas 2016/17. Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*, USAID, LAPOP, ITAM.
- SAVAS, E. S. (2006), "La nueva gerencia pública", ponencia presentada en el Seminario Avances en la Administración del Sector Público, pasos para mejorar su eficiencia y responsabilidad, celebrado en Madrid, España, 16 y 17 de enero de 2006, Instituto Madrileño de Administración Pública, Consejo Económico y Social, Comunidad de Madrid.

- SERRANO, A. (2015), "La participación ciudadana en México", *Estudios Políticos*, núm. 34, enero-abril, 93-116.
- SIRIANI, C. (2009), *Investing in Democracy: Engaging Citizen in Collaborative Governance*, Brookings Institute Press, Washington, D. C.
- TOCQUEVILLE, A. (1996), *La democracia en América*, Editorial Aguilar, Madrid.
- UVALLE, R. (coord.) (2005), *Perfil contemporáneo de la administración pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), Estado de México.
- VINOKUR-KAPLAN, D. (2018), "New Public Governance, Social Services, and the Potential of Co-Located Nonprofit Centers for Improved Collaborations", *Nonprofit Policy Forum*, 8 (4), 445-464. Recuperado de <https://doi.org/10.1515/npf-2017-0040>
- WALKER, R. M., Brewer, G., Jin Lee, M., Petrovsky, N., Van Witte-loostuijn, A. (2019), "Best Practice Recommendations for Replicating Experiments in Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 29, núm. 4, 609-626. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/jopart/muy062>
- WILLIAMS, I. y Shearer, H. (2011), "Appraising Public Value: Past, Present and Futures", *Public Administration*, 89 (4), 1367-1384. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01942>.
- ZAMAN, S. y Saeed, S. (2019), "Good Governance as an Instauration Towards Socioeconomic Development: A Case Study of Pakistan", *Journal of Public Administration and Governance*, vol. 9, núm. 3, 58-74.
- ZAMUDIO, L. y Arellano, D. (2011), "Mas allá de las patologías de la burocracia: introduciendo la teoría de las organizaciones al estudio de las OI", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LVI, núm. 213, septiembre-diciembre, pp. 27-50.
- ZURBRIGGEN, C. (2011), "Gobernanza: una mirada desde América Latina", *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 19, núm. 38, 39-64.
- _____ (2015), *Hacia una nueva gobernanza*, Universidad de la República de Uruguay, Instituto Interamericano para la Agricultura, Montevideo.

Los usos y abusos de la gobernanza en el México actual

José Antonio Alonso Herrero*

Introducción

Los sociólogos entrenados durante décadas en la multivariada tradición latinoamericana de las ciencias sociales descubrimos el rico y poderoso panorama generado en la región por un vocablo de reciente creación. Nos referimos al término “gobernanza”.

¿Qué significa, por una parte, y qué implica su empleo para poder comprender la actual situación de México en el contexto global desde la perspectiva social y política? El primer paso insoslayable para los sociólogos familiarizados con vocablos ya superados, dirían algunos, como marginalidad, informalidad y superexplotación capitalista es acercarse a las fuentes recientes actuales para descubrir y poder evaluar los nuevos aportes generados por el concepto de “gobernanza”. Una síntesis concisa de nuestro punto de partida podría ser el libro titulado *Corruption, Development and Underdevelop-*

*Doctor en Sociología por la New York University. Doctor Honoris Causa en Letras Humanas por la Universidad Estatal de Nueva York (1985). Profesor-investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

ment, publicado por el estadounidense Theobald Robin en 1990. ¿Es útil y aconsejable, nos preguntamos, seguir usando estos conceptos en el contexto actual generado por la novedosa “gobernanza”?

La propuesta de Aguilar Villanueva

Dado nuestro desconocimiento previo, nada es más aconsejable que acudir a los creadores y promotores del vocablo. Recurrimos, por tanto, a un autor tan representativo como Luis F. Aguilar Villanueva. En su libro titulado *Gobernanza y gestión pública*, Aguilar (2013) analiza el concepto de la “gobernanza” y sus repercusiones en el desarrollo de la nueva gestión pública. Ya desde la introducción, Aguilar nos describe el panorama actual con gran rigor y precisión. Su primera preocupación son los “fantasmas del pasado” que todavía no hemos podido enterrar. De ahí que se imponga una vigilia permanente para impedir que esos fantasmas resuciten. ¿Cuáles son esos malditos fantasmas?, nos preguntamos con avidez los sociólogos preocupados desde hace décadas por el futuro de nuestro país y del continente latinoamericano. Aguilar (2013: 12) nos saca de la duda al afirmar que es “necesario impedir que resuciten el hiperestatismo, el autoritarismo, el populismo, el nacionalismo de clausura y el igualitarismo”. Ante tal panorama, Aguilar se siente angustiado al tener que enfrentar lo que él califica como “cadáveres en el closet”. Su propuesta para neutralizar tales amenazas es nítida: se requiere encontrar, nos dice, “los recursos intelectuales y prácticos para neutralizar el retorno de los formatos improductivos del pasado gubernamental y administrativo”. Porque lo específico del cambio que

vivimos en América Latina es “la superposición de las inercias pertinaces del pasado y de las configuraciones de un futuro que se abre paso impetuosamente” (Aguilar, 2013: 13). El autor, por tanto, se lanza a describir el panorama del pasado con toda precisión. La administración pública (en adelante, AP), que acompañó el protagonismo del poderoso Estado desarrollador latinoamericano, fue arrastrada inexorablemente por el “agotamiento del modelo de desarrollo y por la decadencia del sistema político autoritario que lo sustentaba” (Aguilar, 2013: 14).

No obstante, la AP tampoco pudo ocultar su pobre relación costo-beneficio, costo-eficacia, que en las empresas públicas de ese entonces encontraba su cúspide de improductividad y quebranto financiero, insiste Aguilar. En ese momento, sin embargo, se reaviva la insurgencia de los ciudadanos enarbolando la bandera de la transición democrática. Aún así, Aguilar (2013) reconoce las dificultades: se impone, afirma, neutralizar el patrimonialismo y el populismo, característicos de la operación del sistema político desarrollista de formato autoritario.

Para obtener tan imprescindibles resultados surgieron dos tendencias de rectificación: la primera representada por la nueva *política pública* y la segunda fue la *gestión pública*. El instrumento diseñado por Aguilar para llevar a cabo esta doble tarea procede de la corriente anglosajona del New Public Management (NPM) (Aguilar, 2013) y es conocido como “el consenso neoliberal”. El objetivo concreto era hacer eficiente económicamente el funcionamiento del aparato de la AP, dada la inoperancia de la AP burocratizada debido a su gran tamaño, su formato vertical de mando y su exceso de personal. Por tanto,

la reorganización de la AP conforme a criterios de calidad institucional y gerencial significa e implica una redistribución del poder y de los recursos públicos en el gobierno mexicano.

Aguilar (2013: 19) reconoce que tales apoyos estadounidenses chocaron con “el prejuicio de que la New Public Management es la colonización privada de la AP”. Aunque el aporte de la NGP ha logrado consolidar en el gobierno mexicano “una cultura de eficiencia económica y de desempeño, valores que no habían sido encumbrados en la AP de los años desarrolladores”.

La consecuencia lógica de los planteamientos previos que acabamos de sintetizar, desemboca en destacar dos temas: la gestión estratégica y la gestión de calidad como requisitos indispensables para lograr franquear el paso hacia expectativas sociales nuevas. La obtención de tales resultados se expone en el primer capítulo, en el cual se concentra la atención en el tránsito de la crisis a la gobernación. Su objetivo primordial, por tanto, es ofrecer un concepto de gobernación/gobernanza como la mejor propuesta para superar la crisis de gobernación. En este contexto inicial es comprensible que para Aguilar entender “la estructura de la nueva gobernanza es la referencia fundamental que da sentido y permite reorganizar la operación de los gobiernos” (Aguilar, 2013: 19).

Aguilar se apoyó para desarrollar su comprensión de la “gobernanza” en autores como Drucker, Ansoff, Porter, Crosby, Isikawa, Merli, etcétera. Tales politólogos permitieron que Aguilar admitiera que “la AP y la privada comparten problemas de organización, dirección, análisis, etcétera. Por lo menos ha quedado claro, confiesa Aguilar, que las diferencias entre la administración pública y la privada son menos drás-

ticas de lo que uno tiende a creer” (Aguilar, 2013: 23). En el epílogo, Aguilar señala la situación previsible de que “el descenso de la capacidad directiva del Estado se acompañe con el ascenso de la capacidad directiva de los mercados”. De ahí que la nueva gobernación (gobernanza), sintetiza Aguilar, sea un hermoso proyecto conceptual más que una realidad probable.

Repercusiones de la propuesta
de Luis F. Aguilar Villanueva

La interpretación de la gobernanza, cuidadosamente descrita por Aguilar, fue una de las pioneras, pero no la única. Al contrario, las reacciones positivas ante tal concepto comenzaron a extenderse en los ámbitos universitarios y gubernamentales de México. Basta con asomarse al libro titulado *Gobernanza global en un mundo interconectado* (López-Vallejo, 2013).

Marcela López-Vallejo abre la lista de comentarios. La primera pregunta inevitable es: ¿qué podemos entender como “gobernanza”? El primer rasgo, afirma, es que “la gobernanza es un concepto sistémico cuyo alcance pretende ser global” (López-Vallejo, 2013: 22). Sin embargo, un segundo rasgo clave para penetrar en el meollo de este concepto es “la posibilidad de relocalizar la autoridad en otros actores y niveles de gobierno”. De ahí que surja la pregunta sobre el nuevo papel del Estado, pues sigue teniendo un rol fundamental en la globalización, asegura López-Vallejo. Aunque de inmediato surgen ciertos contrapesos al liderazgo estatal en las instituciones y sus normas en el nuevo marco de las relaciones de gobernanza.

La consecuencia lógica de esta nueva “operatividad”, generada en el marco de la reciente gobernanza, es que esta estrategia de gobierno se propone como reacción ante otros enfoques y teorías como el realismo político, que siempre defendió el postulado de que el Estado es un ente unitario y homogéneo. Los nuevos rasgos asumidos por el Estado —de acuerdo con las nuevas propuestas encerradas en el concepto de la gobernanza— han generado una multitud de críticas a tal concepto, las cuales nos permiten distinguir entre la buena y la mala gobernanza. El criterio aplicado para diferenciar ambas gobernanzas se sustenta en el hecho de que la “gobernanza global como proyecto político tiene pretensiones de alcance universalista y homogeneizador. En otras palabras, este alcance incluye “la homogeneización de criterios institucionales dentro de una misma sociedad”. Una consecuencia lógica de tal supuesto es que ciertos actores puedan ser catalogados como “malos ciudadanos globales” o entes con “malas prácticas de gobernanza”.

Surge, por tanto, la pregunta: ¿a quién le interesan las buenas prácticas introducidas por la gobernanza? Las respuestas y consecuencias son ambivalentes, asegura Marcela López-Vallejo. Los malos ciudadanos dejarán de contar con el apoyo de instituciones de la gobernanza global, lo cual tal vez sea el objetivo de tales autoridades. Dicha sospecha permite a la autora emitir una opinión muy clarificadora, según la cual la gobernanza global homogeneizadora “se percibe como impuesta por la agenda de los países industrializados, quienes asumen que las restantes sociedades deberán llegar al nivel en donde están ellos a través de seguir ciertas normas y reglas impuestas para conseguir financiamiento por temas de agenda global”. Huelga añadir que las principales instituciones encar-

gadas de distribuir tal financiamiento son el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Entramos así de lleno en el meollo de las consecuencias generadas por la nueva gobernanza. La globalización vigente impulsa, asegura Marcela López-Vallejo, que “se emita un juicio moral de unos sobre otros con el fin de verificar qué tanto se estandarizaron ciertas prácticas, cuyo modelo óptimo es el camino recorrido por las sociedades industrializadas”. Es decir, en la situación actual generada por la gobernanza las “buenas prácticas” son las que muestran las naciones del primer mundo. En palabras de Marcela López Vallejo (2013: 26):

las buenas prácticas de gobernanza se observan en los indicadores de buena gobernanza del Banco Mundial, en donde se identifica qué tan buenas prácticas tiene una sociedad en términos de democracia, transparencia, estabilidad política o apertura de mercados.

La consecuencia obvia de tal comportamiento global es que de acuerdo con esta actuación los países son clasificados y evaluados para poder recibir préstamos. Se impone, por tanto, una reflexión final (López Vallejo, 2013) sobre las consecuencias lógicas de esta interpretación de la gobernanza global: la relocalización de la autoridad en nuevos actores (distintos de los gobiernos locales, aclaremos), la creación de instituciones y normas (que rebasan las fronteras nacionales). En definitiva, la nueva gobernanza —concluye acertadamente Marcela López-Vallejo— es un poderoso instrumento ideológico, político y económico que sirve para preservar y concentrar el poder mundial en beneficio de los países y de las instituciones del primer mundo.

El segundo comentario incluido en este volumen ha sido elaborado por dos internacionalistas mexicanos de reconocida experiencia en el panorama universitario: Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez Rivera. De ahí que sus opiniones sirvan para contrastar la tajante afirmación de Marcela López-Vallejo sobre la renovada concentración del poder mundial en manos de países e instituciones del primer mundo. ¿Cuál es el aporte básico de los conceptos de gobernanza global para la correcta evolución del sistema internacional? La respuesta adecuada, afirman los autores, requiere tener en cuenta los actores, reglas e instituciones del sistema global (López-Vallejo, 2013). Ante todo, se nos aclara, los actores incluyen no sólo a los Estados, sino también a “las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales, los medios de comunicación, los grupos de terrorismo internacionales y el crimen internacional”. Los factores a tener en cuenta incluyen una gran variedad: geográficos, económicos, políticos, ideológicos, etcétera. Por reglas, entienden los autores, son “el conjunto de normas que los actores establecen para acordar el tipo de comportamiento dentro del sistema” (López-Vallejo, 2013: 30).

La novedad de este planteamiento tan general, en nuestra opinión, radica en subrayar que en la actualidad “la gobernanza es omnipresente en la actual política internacional”. ¿De dónde procede y cuáles son los límites de este novedoso concepto?, nos preguntamos algunos sociólogos. La respuesta de ambos autores es contundente: los inicios se enraízan en la “decadente habilidad que los gobiernos centrales han tenido recientemente para dar solución a los problemas globales y locales”. No es superfluo subrayar el origen de esta afirmación. Los autores se apoyan en R. A. Rhodes, quien publicó en 1996

un sugerente artículo titulado: "The new Governance: Governing without Government". La evolución experimentada durante las dos décadas posteriores confirma el poder predictivo de tal artículo, tanto en el centro como en la periferia del sistema capitalista.

En referencia a la evolución reciente del sistema internacional destaca la siguiente afirmación de los autores: la gobernanza, insisten, no excluye a los actores gubernamentales, pues conservan todavía un papel importante en la solución de algunos problemas. No obstante, los actores privados cuentan con mayores márgenes de negociación que los gobiernos para resolver ciertos problemas. En este contexto, recalcan los autores, la coordinación descentralizada y no jerárquica de políticas entre actores públicos y privados constituye otro elemento fundamental de la gobernanza global. Más aún, no se duda en profundizar en esta tesitura globalizadora al afirmar rotundamente que "en la gobernanza, los procesos cooperativos están por encima de las estructuras centralizadas" (López-Vallejo, 2013: 31). ¿Cuál es el presupuesto empírico y teórico de donde procede tal afirmación? La principal característica del sistema internacional, se nos dice, es "la anarquía y, por lo tanto, la gobernanza global ayuda a reducir los efectos negativos de dicha anarquía".

El argumento defendido hasta este punto alcanza un nuevo nivel teórico cuando se afirma que "la literatura sobre la gobernanza global sostiene que la interdependencia y la globalización han erosionado el principio de la soberanía emanado del sistema westfaliano". La consecuencia lógica e inevitable ha sido "la aparición de un sistema multinivel único, en el cual los actores supranacionales toman y ejecutan decisiones

mediante formas no jerárquicas de cooperación” (López-Vallejo, 2013: 31).

Al finalizar, los autores profundizan sus planteamientos mediante el análisis de los actores y de las reglas e instituciones. La tónica general es la anunciada previamente en la gobernanza global, los actores no estatales se están convirtiendo en elementos clave para las políticas y decisiones sistémicas. Estos nuevos elementos son las empresas transnacionales, las organizaciones internacionales, que incluyen las criminales y terroristas, y los medios de comunicación. En cuanto a las reglas internacionales se desborda el optimismo de los autores al afirmar que “tales instituciones ayudan a reducir los niveles de anarquía del sistema internacional” (López-Vallejo, 2013: 34).

Nada más útil y conveniente para contrastar las afirmaciones previas que analizar la propuesta del internacionalista Luis Ochoa Bilbao. Su punto de partida es nítido: las discusiones sobre la gobernanza global se plantean como eje central, el rol de los Estados contemporáneos, sus alcances y limitaciones. En el contexto de las dos presentaciones previas de tendencias contrapuestas, la interpretación personal de Luis Ochoa resulta muy iluminadora y acertada. ¿Sigue siendo el Estado moderno el único actor en la formulación de políticas públicas de alcance global? (López-Vallejo, 2013). Para ilustrar la estrecha relación que existe hoy día entre el Estado como forma de gobierno y la gobernanza como forma de acción gubernamental diseñada y administrada por los Estados contemporáneos, nada más recomendable, en nuestra opinión coincidente con la de Luis Ochoa, que analizar el concepto de gobernanza y la naturaleza de los Estados modernos. El autor

parte del presupuesto histórico de que los Estados nacionales europeos —sobre todo a partir de 1648, puntualizamos— han sido los que expandieron su modelo de desarrollo por todo el orbe. Este tipo de Estado de origen europeo sigue siendo para los internacionalistas el actor central del sistema mundial vigente. No obstante, en las últimas décadas han surgido los promotores de la gobernanza global entendida como “los pasos sistemáticos hacia la construcción de un régimen internacional con leyes e instituciones supranacionales” (López-Vallejo, 2013: 36). Por tanto, Luis Ochoa confirma su opinión de que se están dando los pasos necesarios hacia la construcción de una nueva sociedad internacional. ¿Cuáles serán los rasgos dominantes de esta naciente sociedad global?, podemos preguntarnos. Más concretamente: ¿a cuál de los dos planteamientos previos ya analizados —el de Marcela López-Vallejo o el de la dupla Velázquez-Domínguez— se acerca a la propuesta de Luis Ochoa?

El autor comienza afirmando que, aunque sigue vigente el Estado y son los representantes de los Estados nacionales quienes se reúnen y negocian nuevos acuerdos, en las primeras décadas del siglo XXI están compitiendo por la primacía las nuevas instituciones como el G-20. Sin embargo, subraya repetidamente Luis Ochoa en concordancia con Etzioni, que para garantizar la seguridad internacional se requiere mantener los Estados nacionales. Ni siquiera los liberales o hiperliberales, aclara Ochoa, proclaman la extinción del Estado. Más aún, el Estado sigue vigente en el terreno de la seguridad nacional y, a pesar de la creciente internacionalización, los esquemas de ayuda económica y de cooperación para el desarrollo siguen manteniendo todo su vigor.

En esta coyuntura teórica, Luis Ochoa lanza la afirmación que requerirá una ulterior discusión porque el autor afirma que “el binomio seguridad-economía a escala global plantea tanto los fundamentos de la legitimidad del Estado como del concepto de gobernanza”. Ambos han sido firmados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (López-Vallejo, 2013), lo cual constituye, en su opinión, “una muestra contundente de que la idea de gobernanza está íntimamente ligada a la del Estado”. Surge, por tanto, la pregunta: ¿cuál es el tipo de relación existente entre el Estado tradicional y la nueva gobernanza? Luis Ochoa se plantea la cuestión en estos términos: ¿no será que los Estados nacionales entran en crisis a la hora de conceder poder y soberanía a las instituciones supranacionales? Para responder a esta pregunta, Ochoa alude en primer lugar a la Unión Europea y no duda en afirmar que “la Unión Europea se ha convertido en un espacio regional de gobernanza en ámbitos jurídicos, políticos, laborales y educativos”. Renace así la inquietud sobre la posible limitación del poder de los Estados europeos. A pesar de las crisis europeas, en países como Grecia y España, Luis Ochoa no duda en afirmar que “dichos Estados europeos se ajustan a las reglas de gobernanza pactadas en pro de un beneficio comunitario superior” (López-Vallejo, 2013: 41). Aunque Estados poderosos, como Francia y Alemania, mantienen su prevalencia en la toma de decisiones por el peso de sus economías y su capacidad de gestión.

¿Cuál es la conclusión en la que desemboca Luis Ochoa? En su opinión, “la seguridad colectiva y la globalización económica son diseñadas y administradas por los Estados, y la supuesta crisis de Estado es más bien una crisis de funcionamiento” (López-Vallejo, 2013: 42). De ahí que los Estados

(sobre todo europeos) no plantean la existencia de instituciones supranacionales para que sean sustituidos por ellas; al contrario, tales instituciones son sólo complementarias. Su conclusión última presupone una pregunta obligada: si hay una variedad de Estados, ¿cuál es el diseño que terminará por imponerse? La respuesta final de Luis Ochoa no deja lugar a dudas: la gobernanza global seguirá replicando el modelo institucional de la modernidad instaurado en el mundo occidental, aclaramos, a partir de 1648. Por el contrario, en nuestra opinión —como mostraremos más adelante—, no es posible olvidar el planteamiento estructural de Marcela López-Vallejo que, además de los países europeos representantes del centro capitalista, tiene en cuenta la situación específica de la periferia latinoamericana.

Los comentarios previos sobre las contribuciones de Marcela López-Vallejo y Luis Ochoa nos presentan un eje de comparación dual que a la postre resultará decisivo para generar nuestra opción final sobre el papel desempeñado por la gobernanza neoliberal en la evolución reciente de los países latinoamericanos. Resumiendo, ambas posturas tratan de tomar como base de comparación la tesis de Marcela, quien nos sugiere en definitiva prestar atención a los indicadores de buena gobernanza del BM para identificar los avances recientes de la gobernanza neoliberal aplicada desde hace décadas en México.

La opinión alternativa es la defendida por los internacionalistas Velázquez y Domínguez, quienes, apoyados en la tesis de R. A. Rhodes (1996), defienden la coexistencia vigente del Estado y de las empresas, aunque reconocen la creciente debilidad de los gobiernos centrales en América Latina. Afirmación esclarecedora que se aplica tanto a los países del

centro como de la periferia capitalista. Para ambos autores los Estados actuales conservan funciones importantes, pero son las empresas privadas —apoyadas por el BM y el FMI— las que resuelven más acertadamente los problemas creados por las nuevas tecnologías.

En nuestra opinión, Luis Ochoa defiende una postura teórica más cercana a la de Marcela López-Vallejo. Sus análisis de la crisis europea aprueban la postura de los países poderosos —Francia y Alemania, en concreto— que coordinan desde el Estado la actuación de las poderosas empresas europeas. Si admitimos esta interpretación de las tres posiciones analizadas hasta ahora, la pregunta lógica se refiere a las opiniones defendidas en los demás artículos de este volumen. El internacionista José Luis Aguilar comienza reafirmando que la seguridad nacional e internacional continúa centrada en los Estados. Aunque reconoce la presencia creciente de otros actores como sucede en China y no-estatales, especialmente los relacionados con las drogas y el crimen organizado. No obstante, hoy día no bastaría con reconocer esta doble presencia estatal y empresarial. Habría que profundizar en el tipo de conexión que existe entre ambas entidades. Nos referimos tanto al gobierno de Estados Unidos, como a los de México y Colombia, entre otros. En todos estos países la nueva gobernanza fomenta la estrecha colaboración entre los respectivos Estados y las organizaciones privadas cada vez más internacionalizadas.

La misma impresión provoca la opinión de Jesús Gallegos Olvera, quien destaca la existencia de dos tendencias contrapuestas: los globalistas o globalizadores, atentos al creciente poder de las organizaciones privadas y los escépticos, cuyos argumentos se fincan en el persistente liderazgo de Estados

Unidos y de Reino Unido, países que dieron forma a la vigente estructura socioeconómica mundial.

Nada más adecuado para captar y precisar la naturaleza de este liderazgo mundial, impuesto paso a paso bajo el liderazgo del centro capitalista, que observar las actuaciones concretas organizadas bajo el título de “diplomacia presidencial” (López-Vallejo, 2013). Se destacan cuatro características de esta “diplomacia de cumbres”: primera, el diálogo directo entre las autoridades mundiales para discutir problemas globales; segundo, la inclusión creciente de actores no estatales; tercero, una agenda de carácter global en la cual se amortigua paso a paso la presencia de temas de carácter doméstico, y cuarto, el rechazo a crear todo tipo de institucionalidad. En definitiva, asegura el autor, la gobernanza global se ubica en un epicentro bicéfalo: por un lado, la ONU promotora de la legalidad, aunque supeditada a las potencias del Consejo de Seguridad; pero, por otro lado, la cabeza es detentada por Estados Unidos. Jesús Gallegos Olvera (López-Vallejo, 2013: 69) pone en boca de Obama la expresión que sintetiza con precisión su postura al respecto: “fueron USA y UK [...] los que dieron forma a un mundo en el que las naciones podían surgir con libertad y prosperar”.

Cualquier historiador o científico social familiarizado con la evolución centenaria del sistema global dará la razón al ex-presidente Obama. Pero tal afirmación no sólo es acertada en relación con la evolución histórica del capitalismo mundial. La tarea específica en los comienzos del siglo XXI debe centrarse en analizar la evolución reciente del sistema internacional desde la perspectiva hoy dominante de la gobernanza global.

Tras analizar las opiniones previamente presentadas, las cuales dan a entender al menos dos posiciones teóricas bási-

cas, parece oportuno cerrar este breve análisis aludiendo a la perspectiva económica representada por sendos artículos: el primero elaborado por Ana Bárbara Mungaray Moctezuma y Saúl Oziel López Llanos, y el segundo firmado por Zirahuén Villamar. En el primer artículo mencionado se detecta la ambigüedad típica de diversos analistas. Por una parte, se reconoce que la gobernanza dominante tiene el objetivo de lograr que los mercados funcionen eficientemente, lo cual requiere, en el caso de la seguridad energética, que la gobernanza deba manifestarse en la congruencia de las políticas energéticas en un marco global de gobernanza (López-Vallejo, 2013). La pregunta obvia se refiere al origen de esa congruencia, es decir, cuál es el marco teórico y político que nos permite constatar dicha congruencia. Los autores mexicanos concentran su atención en el caso de México y se fijan en la última reunión del Foro Internacional de Energía, inaugurado en Sudáfrica en 1991 (López-Vallejo, 2013). En este foro se subrayó la primacía del mercado internacional para organizar las relaciones alrededor del petróleo y la seguridad energética. El comentario explícito de ambos autores es que “al observar este tema aparecen los problemas esenciales de la gobernanza en un tema dominado por la interdependencia compleja” (López-Vallejo, 2013: 146). Su comentario final se sintetiza en una doble pregunta: ¿por qué el sistema global se encuentra disperso y qué mecanismos motivarían la aparición de una gobernanza global integral que actúe sobre los problemas existentes? Las dudas de los autores se refieren al tipo de procesos que dan autoridad, legitimidad y consenso a ciertos objetivos de la gobernanza.

Tan amplios comentarios y cuestionamientos exigen un análisis y una evaluación más rigurosa. Tal tarea, en nuestra

opinión, es la que lleva a cabo con sobrado rigor Zirahuén Villamar (López-Vallejo, 2013). Ante cuestionamientos tan ambiguos y abstractos, como los arriba expuestos, Zirahuén no se refiere en general a la primacía del mercado internacional. Él señala, en concreto, la actuación del G-20 como generador de la coordinación económica mundial, conocida como “Gobernanza Económica Global” (GEG). Proceso histórico iniciado en 1989 por Willy Brandt y asumido en 1994 por las Naciones Unidas. Para captar las fuerzas sociales y los intereses concretos envueltos en la GEG, Zirahuén enumera sus integrantes: el grupo de los G-7, el BM, el FMI y los clubes de gobernanza. Desglose que nos acerca, en mi opinión, al planteamiento concreto defendido en este mismo volumen por Marcela López-Vallejo. Se trata, por tanto, de captar los orígenes históricos de este movimiento de la gobernanza.

Zirahuén ve el comienzo de esta estrategia en 1975, cuando el presidente francés, Valery Giscard d’Estaing, plantea la creación del G-8 para dar respuesta a la crisis severa del capitalismo mundial. Pero hay que esperar hasta 2005 (López-Vallejo, 2013) para comenzar a ubicar las posiciones otorgadas al mundo subdesarrollado. En otras palabras, frente a la crisis mundial capitalista, exacerbada en los años setenta del siglo XX, los países históricos creadores del sistema mundial se organizan, generan sus posibles soluciones y gradualmente concentran sus respuestas en las diversas acepciones del término gobernanza. Tal proceso global, como era de esperarse, no nace en la periferia del sistema capitalista mundial. En los años previos hubo ya preocupación por el impacto inevitable de esta evolución capitalista sistémica en las posiciones del mundo subdesarrollado. Pero fue la crisis desatada en Estados Unidos por la debacle de

Lehman Brothers, la que obligó a los países del centro capitalista a tomar medidas urgentes. El G-20, en concreto, comenzó generando agendas ambiguas, agravadas por la inestabilidad monetaria. El resultado de esta incertidumbre es percibido por el GEG en 2009 (López-Vallejo, 2013).

Evaluación de la gobernanza desde la periferia

La descripción y la evaluación del concepto de la gobernanza han sido objeto en las tres últimas décadas de un amplio y detallado proceso de análisis que conserva todavía hoy toda su vigencia (Hernández de Gante *et al.*, 2010). Dada la crisis reinante actual en el sistema mundial, es impostergable el realizar una evaluación crítica de las variadas interpretaciones de la gobernanza, tomando como punto de partida la posición y el papel que México desempeña hoy día en el concierto del sistema global. La primera afirmación que requiere nuestro análisis es la defendida por Luis F. Aguilar, quien destaca “las inercias pertinaces del pasado”. Retomando una posición muy generalizada en México a partir del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Aguilar defiende la tesis del “agotamiento del modelo de desarrollo” aplicado en México durante varios sexenios. La consecuencia lógica, en su opinión, es que con la introducción de la estrategia neoliberal se superaría el “agotamiento” de los sexenios proteccionistas.

Afortunadamente, contamos en México con las investigaciones de reconocidos científicos que demuestran la inexactitud de esas críticas neoliberales. Tomemos, por ejemplo, algunos datos cuantitativos elaborados y comentados por José Luis Calva en el libro *México más allá del neoliberalismo* (2000).

Un primer objetivo se refiere a los indicadores cuantitativos de los instrumentos de la estrategia neoliberal (Calva, 2000). El primer dato es la inversión pública en millones de pesos que en 1980 era de 486.17 y que en 1999 cayó a 205.78. Algo semejante ocurrió con el gasto público en fomento industrial: en 1980 fue de 549 millones de pesos y en 1999 cayó a 279.4. Estos datos y otros semejantes comentados por José Luis Calva demuestran que “las estrategias macroeconómicas desplegadas bajo el modelo neoliberal no han logrado sus objetivos. La inversión pública federal en un sector clave, como lo es el sector energético: los porcentajes de inversión cayeron del 4.12 por ciento en 1982 al 1.11 por ciento en 1999” (Calva, 2000: 92). El comentario de José Luis Calva es aleccionador: mientras la reducción del gasto público fue brutal, no se hizo ningún esfuerzo eficaz por incrementar la recaudación del gobierno federal.

Un tercer dato que se ha agravado año con año desde 1982 son los ingresos por exportación de mano de obra (Calva, 2000). Así las remesas de los trabajadores expatriados en millones de dólares pasaron de 1,043 en 1982 a 6,315 en 1999. Pero, aclara José Luis Calva: si bien aparece este dato en el haber de la balanza de pagos, este renglón debe cargarse al debe de la conducción neoliberal de la economía mexicana. La razón de este crecimiento (que ha continuado posteriormente) se debe a la conducción neoliberal de la economía mexicana porque estos ingresos, procedentes del trabajo realizado por ciudadanos mexicanos residentes en Estados Unidos, reflejan la incapacidad de la economía mexicana —neoliberal, insistimos— al no ofrecer empleos a su fuerza laboral nacional y al no desplegar un verdadero proyecto nacional de industrialización.

Otro autor que brinda al mismo tiempo críticas objetivas y cuantitativas del modelo socioeconómico aplicado por los gobiernos neoliberales y propuestas concretas para superar la crisis galopante es el economista Stiglitz (2010). Sus análisis se centran, primero, en la actuación del gobierno estadounidense, pero después estudia con sentido crítico las repercusiones de esta estrategia neoliberal en la periferia latinoamericana. Stiglitz considera, primero, la gestación de la crisis capitalista en los últimos lustros del siglo XX en Estados Unidos, donde alternaron los rescates apoyados en un conjunto de políticas incoherentes (Stiglitz, 2010), promovidas por el FMI, como era de esperarse. Si la enfermedad agudizada de la economía estadounidense —por ejemplo, la burbuja inmobiliaria— afectó a toda la sociedad norteamericana, Stiglitz menciona de inmediato las recetas enviadas e impuestas a la periferia latinoamericana. Esas recetas fueron exportadas desde Estados Unidos, pero por medio del FMI, y con el agravante de que fueron servilmente aceptadas por la periferia latinoamericana. La situación se complicó, como lo observa Stiglitz (2010), porque Estados Unidos giró de la manufactura a los servicios. Esta política antiindustrial, que ahora pretende contrarrestar el presidente Trump, dio la ventaja ya desde entonces a los países asiáticos. Así es como la crisis de Estados Unidos, iniciada hace décadas, se ha incrementado en el siglo XXI porque países como China y Corea del Sur producen más de lo que consumen.

Ante la crisis galopante, Estados Unidos aplicó medidas descaminadas que no resolvían el retraso industrial y que se centraron en la política crediticia del sector financiero. Las consecuencias fueron inmediatas: en el año 2008 hubo 1.8

millones de empleos perdidos, con el agravante de que Bush, en vez de ayudar a los dueños deudores de viviendas, optó por prestar dinero a los bancos (Stiglitz, 2010). Los bancos se recapitalizaron, pero el país estadounidense no mejoró a través de las exportaciones manufactureras, como sigue sucediendo en Asia (Stiglitz, 2010).

La crisis tampoco se resolvió con Obama porque se mantuvo el asistencialismo corporativo. De ahí que la pregunta actual desde México es cómo impactaron estas medidas estadounidenses a nuestro país. El comentario de Stiglitz (2010) es aleccionador: en Estados Unidos vieron desarrollarse lo mismo que habían visto en la periferia mexicana y latinoamericana. Lo mismo que había ocurrido en México a partir de 1975 (cuando arranca la devaluación inmisericorde de la moneda mexicana) se repitió en Estados Unidos, donde los banqueros se enriquecieron, mientras las arcas públicas se vaciaban. El comentario final de Stiglitz ante la equivocada estrategia anticrisis de Estados Unidos es instructivo y preocupante desde México, porque posponer el ajuste de cuentas no era más que repetir lo que se había hecho con los países subdesarrollados (Stiglitz, 2010).

Al finalizar su extenso análisis de la crisis financiera, Stiglitz formula una pregunta que nos concierne en México y América Latina: ¿cuál debería ser la ventaja comparativa de Estados Unidos y de América Latina? (Stiglitz, 2010). Además de exponer recomendaciones tan obvias como mantener el pleno empleo y la seguridad social, Stiglitz menciona inesperadamente una recomendación que se ajusta al tema central de nuestro comentario: el Estado debe “regular mejor la gobernanza corporativa” (Stiglitz, 2010), porque, una vez más, el

autor insiste en que la periferia es la más golpeada. Más aún, las políticas aplicadas por el FMI no han hecho más que incrementar la crisis. De tal manera, concluye Stiglitz, que hoy día el FMI y el BM no practican lo que “pontifican” (Stiglitz, 2010). La conclusión, desde nuestra perspectiva, se centra inesperadamente en el tema de la gobernanza, denunciada por Stiglitz en el contexto del Consenso de Washington, porque es “la estrategia que promueve la privatización en la periferia para beneficiar a las empresas extranjeras” (Stiglitz, 2010: 266).

Conclusión: ¿cuál ha sido el impacto real de la gobernanza? Al concluir los comentarios sobre la utilización del concepto de la gobernanza llegamos a una doble constatación. En primer lugar, el concepto nace y es de uso cotidiano entre los políticos y politólogos relacionados o promotores de la nueva gestión pública. Los demás científicos sociales describen y analizan las manifestaciones de la crisis hoy día persistente, pero no las conceptualizan acudiendo al concepto de la gobernanza. En este sentido, llama la atención el uso constante y esmerado que hace Luis F. Aguilar del concepto y las escasas referencias que pueden encontrarse en otros autores, tales como los coordinadores y colaboradores en el libro *La reconfiguración neoliberal en América Latina* (2010). Todos los autores incluidos, desde su particular punto de vista, mencionan, describen o citan las consecuencias de la “gobernanza”, pero no usan el término. En efecto, todos los colaboradores del citado texto pueden situarse en función de dos bloques: primero, la ciudadanía y, segundo, las repercusiones de la adopción de la estrategia neoliberal. No obstante, ninguno de los colaboradores describe los fenómenos sociopolíticos que son de su particular interés acudiendo al concepto de la “gobernanza”. Unos hablan,

por ejemplo, de la falta de credibilidad en las instituciones políticas latinoamericanas. Otros se refieren a los retos democráticos que enfrentan los diseños de las constituciones en América Latina. Otros politólogos, como el español Manuel Alcántara, se dejan seducir por los supuestos cauces democráticos que se han experimentado en América Latina durante las últimas décadas. Aunque a renglón seguido denuncian “la falta de legitimidad de las instituciones, la fragilidad del Estado de derecho [...] o los efectos del populismo” (Hernández de Gante *et al.*, 2010: 7).

En el caso de México, Citlali Villafranco y Orlando Delgado atribuyen el diseño de nuevas reglas electorales, por ejemplo, a la falta de legitimidad del presidente Carlos Salinas de Gortari. El impulso de ahí nacido desembocó en la generación de bases productoras de una competencia electoral más equitativa. Mencionemos, para finalizar, el bien documentado capítulo escrito por Alicia Hernández. La autora reconoce que existen razones para aludir al nuevo fracaso del capitalismo reinante, pero a continuación apunta “a una forzosa línea divisoria entre lo bueno y lo malo del neoliberalismo” (Hernández de Gante *et al.*, 2010: 7). En efecto, siguiendo su propio planteamiento, la autora sienta al neoliberalismo en el banquillo de los acusados. Además de los indicadores tradicionales socioeconómicos, la autora analiza el tema del Estado y su soberanía (Hernández de Gante *et al.*, 2010), y hace en este contexto una observación muy pertinente: en contra de la errónea idea de la desaparición del Estado en la estrategia neoliberal, Hernández insiste en que también las empresas particulares y el nuevo Estado neoliberal se necesitan mutuamente (Hernández de Gante *et al.*, 2010).

En definitiva, es menester concluir este cruce de opiniones que hemos llevado a cabo en las páginas previas. Un hallazgo evidente ha sido el constatar la íntima conexión existente entre el neoliberalismo y gobernanza. ¿Cuál es el futuro, por tanto, de este término en América Latina? Su persistencia estará ligada al devenir de la estrategia neoliberal en Latinoamérica. Tema que ha llamado la atención de innumerables científicos sociales durante la última década en nuestro continente. Una síntesis de tales opiniones es la presentada en el libro editado por Carlos Figueroa Ibarra y Blanca Laura Cordero Díaz en el año 2011.

En la presentación del volumen se liga la crisis vigente del neoliberalismo con el surgimiento de una voluntad posneoliberal, que se evidencia, en opinión de los editores, con la aparición en América Latina de múltiples movimientos y políticas públicas dedicadas a demostrar y lograr la superación definitiva de la estrategia neoliberal. Deseos muy comprensibles, en nuestra opinión, que están ligados a temas cruciales como el Estado, la democracia, la soberanía y la existencia del Estado nacional en los países latinoamericanos. En definitiva, según creemos, el futuro triunfo de estos movimientos antineoliberales en América Latina está unido a la siguiente afirmación de los editores:

Habida cuenta de que las economías latinoamericanas están insertas en el sistema global capitalista, el cuestionamiento que se ha hecho el posneoliberalismo en la región es cómo articularse a la globalización contemporánea (Figueroa y Cordero, 2011: 14).

La reciente propuesta de Luis Fernando Aguilar

La propuesta clásica de Luis F. Aguilar, comentada en el primer apartado, y las múltiples repercusiones analizadas en el segundo, se enriquecen hoy día con la reciente propuesta presentada personalmente por Luis F. Aguilar bajo el título: *Tiempos nuevos y nuevas exigencias para la política pública*. Se trata de una conferencia presentada oralmente en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP el día 14 de agosto del año en curso.

Todos los interesados por la evolución teórica y práctica de la vigente discusión sobre la utilidad de la gobernanza en el México contemporáneo acudimos presurosos al mencionado Instituto Universitario para captar el nuevo aporte teórico de Luis F. Aguilar sobre el tan discutido tema de la gobernanza. Es obvio reconocer que los primeros interesados en esta exposición oral eran los oyentes dedicados al análisis y evaluación de las políticas públicas en México durante el periodo neoliberal. Pero también los sociólogos, como es mi caso, y los demás científicos sociales seguimos desde hace tiempo con innegable curiosidad la evolución multivariada experimentada por el concepto de la gobernanza, sobre todo desde que comenzó a implantarse en 1982 la estrategia neoliberal en México.

Las preguntas de los asistentes era obvias y variadas: ¿mantendrá Luis F. Aguilar hoy día su postura tradicional sobre tal temática ampliamente dada a conocer desde hace varias décadas en numerosos escritos?, ¿seguirá vigente el análisis de la gobernanza, pero aplicado ahora a la nueva estrategia oficial impuesta en México por el presidente Andrés Manuel López Obrador?, ¿están en vías de desaparecer los “cadáveres en el

clóset” identificados en 2013 por Luis F. Aguilar?, ¿se percibe en el México actual alguna disminución del “hiperestatismo, el autoritarismo, el populismo y el nacionalismo de clausura” que anegaron el ambiente sociopolítico de México durante décadas?, ¿piensa todavía Luis F. Aguilar que hoy día se revive la insurgencia de los ciudadanos enarbolando la bandera de la transición democrática?

Desde el comienzo de su intervención, Luis F. Aguilar enumeró con precisión los temas que no cambian en las políticas públicas: el objeto del conocimiento de las políticas públicas, la decisión directiva de los gobiernos y la estructura del proceso decisonal del gobierno. En definitiva, asegura el ponente, la disciplina no cambia, pero los tiempos sociales sí. Por tanto, aunque la lógica de la disciplina siga igual, “las políticas cambian, porque cambian la agenda, los problemas, los actores y el análisis de los problemas”. Por ello, asegura Luis F. Aguilar, vivimos nuevos tiempos sociales, económicos y políticos. Así pues, la disciplina debe dar respuesta a las nuevas exigencias. Tarea que él mismo sintetiza, acertadamente, desde una doble perspectiva.

El itinerario de la disciplina

La síntesis comentada acertadamente por Luis F. Aguilar abarca dos territorios vecinos pero contrapuestos, cuyos funcionamientos complementarios resultan indispensables para captar el auténtico rol que desempeñará la interpretación neoliberal de la gobernanza. Se trata, en primer lugar, de los gobiernos norteamericanos y europeos, cuyo principal instrumento es la ley. Estamos situados en el centro del sistema capitalista global,

en donde encontramos “gobiernos de leyes, antes que de políticas”. El resultado neto es “el beneficio público con los menores costos posibles”. El prerrequisito indispensable para conseguir la efectividad de la acción del gobierno es “el conocimiento económico, social, ambiental e ingenieril”. Convencimiento, por cierto, derivado de Harold D. Lasswell, fundador en los años cincuenta de esta disciplina.

La consecuencia notoria en los países del centro capitalista, sobre todo en Estados Unidos, es “la observable fortaleza del Estado”, ya que los gobiernos eran los principales decisores públicos con el apoyo de su círculo de asesores. Luis F. Aguilar, por tanto, no tiene más remedio que subrayar “la autonomía y el protagonismo gubernamental”. Para los lectores situados en México, en la periferia capitalista, es indispensable recordar la recepción de la disciplina en nuestro país. Qué ocurrió en México hace 30 años, se pregunta Luis F. Aguilar. El resultado palpable, se nos dice, es la crisis fiscal y la crisis política en los regímenes autoritarios latinoamericanos.

En el caso de México, aclara nuestro ponente, esta crisis de ineficiencia gubernamental era una crisis del autoritarismo por ilegitimidad. En América Latina los gobiernos autoritarios carecían de controles, “pues no existían procesos electorales independientes y justos”. ¿Cómo explicar estas carencias típicas de las naciones latinoamericanas? En este punto, Luis F. Aguilar abandona el enfoque continental y concentra su atención en “la crisis fiscal del Estado desarrollador mexicano”. ¿Cuándo comienza la crisis en México? La respuesta es contundente: “al final del sexenio de J. L. P. que destruyó capitales, patrimonios y fuerza de trabajo calificada”. Este impacto se difundió, primero, en las instituciones académicas y después en la sociedad política y civil.

¿Qué hacer frente a esta debacle? Podemos preguntarnos. Luis F. Aguilar nos responde: “Personalmente, me metí de lleno en el estudio de las políticas públicas (PP) con el fin de reivindicar la efectividad y eficacia directiva del gobierno”.

La contribución mexicana y latinoamericana ha sido la insistencia para “reivindicar y reconstruir la naturaleza pública de las políticas que implica la legalidad, búsqueda del interés público y la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas, así como en su implementación y evaluación”.

Los residentes en México desde hace décadas podemos preguntarnos por qué esta búsqueda ciudadana no ha tenido éxito. En otras palabras, nos cuestionamos por qué en México —y en América Latina— no se ha logrado la efectividad directiva del gobierno. La respuesta de Luis F. Aguilar es nítida y contundente: “la transición democrática en México se centró en la alternancia electoral más que en la instauración plena del Estado de derecho”. En este punto la postura del autor es definitiva: “sólo después de muchos años de alternancia política [...] nos cayó el veinte de que el gobierno democrático es gobierno de leyes”. De ahí que en los años ochenta, que fue el tiempo de la crisis financiera y política, se hablara de gobiernos fallidos por su ineffectividad e ilegalidad.

La interpretación de la crisis política mexicana

Una vez reconocida la magnitud de la doble crisis, económica y política, surgió en México la transición democrática. Aquí el planteamiento de Luis F. Aguilar, que recogemos de la conferencia citada anteriormente, se nos hace cuesta arriba a los

residentes en México desde la época de Luis Echevarría Álvarez y de José López Portillo, porque nunca observamos “la ola de democratizaciones ocurridas al final del siglo pasado, que sepultaron el autoritarismo padecido”. Luis F. Aguilar atribuye tal éxito democrático a la doble política de ajuste en los ingresos y en los gastos públicos. El supuesto fue y sigue siendo que “los mercados y las economías abiertas generan la plataforma de crecimiento, que antes era exclusivamente gubernamental”.

La política de ajuste exigió redimensionamiento del sector público y “apertura de los mercados, contratación de privados para la provisión de bienes y servicios públicos, privatizaciones, etcétera”. Hablamos, por tanto, del arreglo institucional conocido como el Estado neoliberal. Este arreglo, insiste Luis F. Aguilar, es neoliberal y democrático por lo cual ha marcado “la vida de las naciones y de México”. En síntesis, se trata de un tanque de oxígeno para el bienestar de muchos países. Han sido años felices para muchas naciones y gentes, aunque no para todos.

De hecho, la configuración liberal-democrática empezó a tener problemas con la crisis de 2008, que fue dominada financieramente y provocó “la sustitución de las poblaciones occidentales originarias por poblaciones de migrantes con otra cultura”. Nos enfrentamos así a la desigualdad del “orden neoliberal mundial”. Luis F. Aguilar analiza esta crisis mundial hoy día vigente y detecta varios indicadores actuales preocupantes. En primer lugar, se ha profundizado la decadencia de la democracia controlada por una oligarquía de partido. Hoy los partidos, se nos asegura, son los dueños de la democracia, sin ser representativos de la sociedad. Se percibe también, a nivel mundial, el “crecimiento de la violencia, la corrupción y la fragmentación social”. Todas estas fallas, se nos dice, im-

plican que “el consenso neoliberal y el consenso democrático están en problemas y en proceso de cambio”.

Igualmente se cuestiona el rol jugado por los mercados por no haber promovido el cambio de la situación del desarrollo. El resultado de esta inestabilidad sociopolítica es “el retorno hacia el estatismo, los nacionalismos, los presidencialismos y los autoritarismos”. En consecuencia, remacha Luis F. Aguilar, “hoy se perfila en varios países un regreso hacia un Estado-gobierno posneoliberal y una política posdemocrática”. Estamos, por tanto, en un nuevo tiempo político-institucional, por lo cual nuestra tarea consiste en “entender, explicar y contribuir a encontrar la solución a nivel nacional y global”.

Las exigencias del “tiempo nuevo”

Los preocupantes planteamientos globales, formulados en el apartado previo, se convierten —de acuerdo con una profunda lógica neoliberal— en un antecedente adecuado para encauzar la evaluación del presente político mexicano. En la segunda parte de su conversación, aclara Luis F. Aguilar, la preocupación consiste en “entender las exigencias del nuevo tiempo político-institucional mexicano”. Hablamos, por consiguiente, de la situación originada en México al concluir el sexenio de Enrique Peña Nieto. En este momento, instalados ya en el nuevo sexenio, “el nuevo régimen político, el gobierno y su proyecto institucional son más problema que respuesta, más compromiso que realidad”.

Ahora el planteamiento general consiste en “conocer si son idóneas y eficaces las acciones que se están decidiendo para realizar los objetivos, tales como la reducción de la desigual-

dad y de la pobreza". Más a fondo hay que preguntarse si el diseño de las decisiones es presidencial, sin participación de la ciudadanía. Hoy nuestra pregunta tiene dos niveles: el primero referido al modo de gobernar y el segundo concierne al tipo de acciones emprendidas. En definitiva, se trata de saber si el estilo presidencialista de AMLO es más efectivo que el abierto y compartido. Queremos conocer, en concreto, "si las acciones de la política anticorrupción, antipobreza, educativa, etcétera, son idóneas y efectivas".

La obtención de respuestas adecuadas implica la superación de ciertos defectos: primero, el persistente enfoque gubernamental del diseño de las políticas; segundo, la fragmentación de las políticas; y tercero, la resistencia a aceptar la participación de los ciudadanos. El avance de estas posibles deficiencias nos exige reconocer que "el mundo ha cambiado, mientras que seguimos pensando que la gobernanza es la acción de un gobierno soberano, poseedor de ingentes recursos, pero con una sociedad dependiente y subordinada". Hoy se ha puesto en evidencia que los gobiernos no poseen todos los recursos necesarios. Se requieren recursos que "están en posesión de los actores económicos, sociales e intelectuales que están fuera del gobierno".

Llegamos así, concluye en sus párrafos finales Luis F. Aguilar, al mundo contemporáneo, en el cual la nueva gobernanza pública implica "interdependencia, interlocución, coordinación, coautoría y corresponsabilidad entre el sector público y el privado". Si se revierte este modelo de gobernar se generarán situaciones de ingobernabilidad y decadencia. Es innegable que "esta nueva gobernanza pública no es antigubernamental, pero exige líderes capaces de coordinar las acciones de la sociedad con diversos intereses".

De ahí que el defecto mayor del ejercicio actual de nuestra disciplina es que “no estudia, analiza o diseña la PP como parte e instrumento de la nueva gobernanza pública”. En estas afirmaciones no sale a relucir el nombre de AMLO, ni de su gobierno, pero se insiste en que “en nuestros países participan más actores que el actor gubernamental y se ponen en juego más recursos que los gubernamentales”. Asimismo, “se comparten la información, el conocimiento y los recursos financieros y productivos del gobierno con los recursos que poseen otros actores distintos del gobierno y políticamente independientes”.

En definitiva, afirma Luis F. Aguilar, “este gobernar en modo de cogobierno y cogestión parece ser algo que la disciplina no ha asumido”. Es de esperar que en los años por venir la nueva gobernanza pública acredite su capacidad directiva, “sin quedar capturada por los oportunismos de los políticos y de los empresarios”.

Tras subrayar un defecto tradicional en México, el particularismo, es decir, centrarse en un problema particular (educación, salud, etcétera) sin registrar sus relaciones con otros factores, se requiere, por tanto, una perspectiva integral de análisis y un haz coherente de políticas públicas. Luis F. Aguilar celebra los esfuerzos actuales de anticorrupción y austeridad porque el gobierno no poseerá todos los recursos requeridos para llevar a cabo su función pública. Se necesitan recursos que “están en posesión de los actores económicos, sociales e intelectuales que están fuera del gobierno”.

Para concluir, podemos mencionar la pregunta explicitada por Luis F. Aguilar que realizó hace menos de una década: “¿Es posible seguir hablando, al viejo estilo, de un gobierno

o de un conjunto de agentes asociados que puedan sostener la función directiva de la sociedad en su conjunto?" (Aguilar, 2013: 123). Esta pregunta final nos ofrece ahora la oportunidad en México de referirnos al tema del "Estado cooperativo", acertadamente mencionado por Aguilar. Se trata de transformar el Leviatán tradicional en un Estado cooperativo, en contraposición a la tradición del Estado coactivo. Aguilar completa su sugerencia refiriéndose a los politólogos alemanes, para quienes "gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa". En otras palabras, aclara Aguilar, "hoy día la separación nítida entre el Estado (gobierno) y la sociedad civil se ha ido desvaneciendo" (Aguilar, 2013: 117).

¿Cómo se ha producido este "desvanecimiento"?, podemos preguntarnos. Una respuesta iluminadora es la proporcionada, en concreto, por el comportamiento hace décadas de la nación alemana. Quienes residíamos en Alemania en los años sesenta, pudimos observar el regreso casi total de los miles de trabajadores españoles que habían residido y trabajado durante dos o tres largas décadas en las más diversas empresas alemanas, reconstruidas a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). ¿Por qué volvieron inesperadamente los obreros españoles hacia la España franquista y carente de oferta laboral adecuada, tras dos décadas escasas de la terminación definitiva de la Segunda Guerra Mundial? La explicación no se encuentra en el lado hispano, que nunca generó en la península los requeridos puestos de trabajo. Por el contrario, fue la nueva política industrial y laboral llevada a cabo en territorio teutón gracias a la colaboración del gobierno y de las empresas alemanas. El abandono del suelo alemán por parte de estas empresas germanas no significó el debilita-

miento del gobierno, ni del Estado alemán. Antes bien, esta transferencia geográfica de empresas como la Volkswagen en 1964 desde Alemania hasta Puebla produjo un nuevo tipo de “hermandad” entre ambas naciones. El Estado alemán no se debilitó, sino que promovió un nuevo tipo de colaboración de “empresas” mexicanas, es decir, en este caso poblanas, con las emprendedoras y neoliberales empresas alemanas.

Las consecuencias para nada inesperadas de tal estrategia, llevada a cabo por países del primer mundo, tales como Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Japón y Corea del Sur, se han generado en los países de la periferia, merced a la gobernanza neoliberal impulsada gracias a la estrecha colaboración nacional e internacional protagonizada al alimón por los gobiernos nacionales y las empresas transnacionales radicadas en países de la periferia capitalista. Los resultados migratorios que hoy padecemos en México y Centroamérica no son más que un triste recuerdo de la emigración protagonizada en contra de su voluntad por los antiguos trabajadores españoles, inesperadamente expulsados de Alemania.

Fuentes consultadas

- AGUILAR, L. (2013), *Gobierno y gestión pública*, FCE, México.
- CALVA, J. L. (2000), *Más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, Plaza y Janés, México.
- FIGUEROA, C. y Cordero, B. (eds.) (2011), *¿Posneoliberalismo en América Latina? Los límites de la hegemonía neoliberal en la región*, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, BUAP y Juan Pablos Editor, Puebla.
- GALLEGOS, J. (2013), “Estados Unidos y la gobernanza global”, en Marcela López Vallejo, Ana Mungaray, Fausto Quintana y Rafael

- Velázquez (eds.), *Gobernanza global en un mundo interconectado*, UABC, AMEI, UPAEP, México, pp. 65-76.
- GARCÍA, J. L. (2013), "La gobernanza de la seguridad internacional: ¿más allá de las instituciones del Estado?", en Marcela López Vallejo, Ana Mungaray, Fausto Quintana y Rafael Velázquez (eds.), *Gobernanza global en un mundo interconectado*, UABC, AMEI, UPAEP, México, pp. 57-64.
- HERNÁNDEZ DE GANTE, A., Gimate-Welsh, A. y Alcántara, M. (2010), *La reconfiguración neoliberal en América Latina*, BUAP y M. A. Porrúa, Puebla.
- LÓPEZ-VALLEJO, M. (2013), "¿Qué es la gobernanza global?", en Marcela López-Vallejo, Ana Mungaray, Fausto Quintana y Rafael Velázquez (eds.), *Gobernanza global en un mundo interconectado*, UABC, AMEI, UPAEP, México, pp. 21-27.
- _____ (2013), "La gobernanza global del cambio climático", en Marcela López Vallejo, Ana Mungaray, Fausto Quintana y Rafael Velázquez (eds.), *Gobernanza global en un mundo interconectado*, UABC, AMEI, UPAEP, México, pp. 123-128.
- MUNGARAY, A. y López, S. (2013), "El sector energético en la gobernanza global", en Marcela López Vallejo, Ana Mungaray, Fausto Quintana y Rafael Velázquez (eds.), *Gobernanza global en un mundo interconectado*, UABC, AMEI, UPAEP, México, pp. 137-147.
- OCHOA, L. (2013), "El Estado y la gobernanza global", en Marcela López Vallejo, Ana Mungaray, Fausto Quintana y Rafael Velázquez (eds.), *Gobernanza global en un mundo interconectado*, UABC, AMEI, UPAEP, México, pp. 35-42.
- RHODES, R. A. (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. 44, núm 4, septiembre, 652-667.
- SADER, E. (2011), "La crisis hegemónica en América Latina", en Carlos Figueroa y Blanca Cordero (eds.), *¿Posneoliberalismo en América Latina? Los límites de la hegemonía neoliberal en la región*, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, BUAP y Juan Pablos Editor, Puebla, pp. 25-39.

- STIGLITZ, J. E. (2010), *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Taurus, México.
- VELÁZQUEZ, R. y Domínguez, R. (2013), "Gobernanza global y sistema internacional: actores, normas, instituciones", en Marcela López Vallejo, Ana Mungaray, Fausto Quintana, y Rafael Velázquez (eds.), *Gobernanza global en un mundo interconectado*, UABC, AMEI, UPAEP, México, pp. 29-34.
- VILLAMAR, Z. (2013), "Transformaciones en la gobernanza económica global: el G-20", en Marcela López Vallejo, Ana Mungaray, Fausto Quintana y Rafael Velázquez (eds.), *Gobernanza global en un mundo interconectado*, UABC, AMEI, UPAEP, México, pp. 151-158.

La gobernanza en la colaboración de México y Estados Unidos bajo el esquema de la Iniciativa Mérida en el primer año del presidente Enrique Peña Nieto

*Luis Miguel Morales Gámez**

Introducción

El presente trabajo tiene el propósito de utilizar el enfoque teórico de la gobernanza, el cual nos deja describir las estructuras y los procesos de toma de decisiones que permiten que un Estado, organización o grupo de personas, conduzcan asuntos que tienen un impacto y relevancia en la vida cotidiana de las personas. El más obvio entre ellos es el gobierno que dirige su país, así como las administraciones y grupos que garantizan su seguridad y eficiencia (Colomer, 2014).

Por otro lado, la perspectiva liberal en donde el papel del Estado debe ser menor ante la actividad de otras organizaciones, grupos sociales, actores políticos u organizaciones no gubernamentales, nos permite entender muchas veces porqué en ocasiones los esquemas de cercanía, colaboración y acciones no anticipadas dentro de la visión de éste, son emprendidos en determinados momentos (Keohane, 1988: 379-396).

*Doctor en Ciencias de Gobierno y Política. Profesor-investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

Así fue el acuerdo entre los presidentes de México y Estados Unidos en un momento en el que la violencia fue motor para que ambas desearan la colaboración cercana de sus gobiernos, sin necesidad de pasar esta decisión dentro del proceso burocrático de sus respectivas instituciones.

Por lo tanto, la gobernanza global se entiende como “las relaciones (formales e informales) entre actores (gubernamentales o no gubernamentales) a través de normas y reglas para identificar, entender, manejar y solucionar problemas que se ubican en diferentes estratos de autoridad y formas de ejercer el poder” (López, 2016: 473-492).

Pero no sólo son los gobiernos quienes rigen. Instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y las Naciones Unidas, por ejemplo, tienen una autoridad reconocida en todo el mundo. Estos organismos adoptan un enfoque multilateral en los asuntos internacionales, reuniendo a líderes de los sectores públicos y privados, así como otros miembros de la sociedad. Ello para concretar objetivos comúnmente aceptados y abordar las amenazas de seguridad internacional.

Cuando se refiere a gobernanza global como teoría es necesario ver que las relaciones de gobernanza entre actores son favorecidas por un contexto de globalización. También refleja una diversa gama de intereses, valores e ideas, por lo que implica dejar de lado la noción de que el Estado es la única autoridad. Igualmente hay que tener en cuenta que el mundo conlleva diversas relaciones entre actores con distintas intenciones y temas diversos que llevan la finalidad de producir bienes públicos, aquellos en donde no hay rivalidad (pues el hecho de que una persona use un bien no excluye a otra de

usarlo). Para lograr obtener bienes públicos, las instituciones, los Estados y las sociedades deben compaginar sus agendas.

En este trabajo se expone que la colaboración y la asociación de los Estados a veces no debe de obedecer a un proceso institucionalizado y vertical correspondiendo al orden jerárquico de acuerdo a como fueron creados, ya que a veces sus mandatarios pueden tener una acción autónoma de pactar, paralelamente y sin sometimiento de procedencia legal (institucionalizado), un acuerdo para la colaboración que desean emprender con otro(s) (Jervis, 1997-1998: 569-593).

La informalidad de cómo se pueden desarrollar las acciones de los Estados a partir de decisiones unilaterales por parte de actores estatales y no estatales, es una de las formas que permite que objetivos prioritarios logren impulsar ese sentido de actuar paralelamente al canal institucional, o el orden por el cual se deben de tomar decisiones para impulsar una política pública de Estado (Farrell, 2003: 471-641).

El mantener acuerdos que no son suscritos mediante leyes, tratados u otro tipo de obligaciones legales entre Estados, gobiernos, sociedad u otras organizaciones nacionales se puede considerar como parte de un marco institucional informal porque es a voluntad expresa de las partes. Ésta será un arma de negociación para mantener esa voluntad o abandonarla para quien tenga el poder y control de causar los efectos más profundos en la relación, así como mantener un compromiso (Mearsheimer, 1994: 5-49).

Y éste es precisamente el enfoque de análisis de la gobernanza para entender cómo y por qué tanto México como Estados Unidos acordaron y mantuvieron su colaboración bilateral, a pesar de que fue un acuerdo espontáneo y mante-

nido por dos administraciones norteamericanas de diferentes partidos políticos. En México estaba llegando el cambio de gobierno con un partido diferente y antagónico al anterior, tanto en ideología nacional como perspectiva internacional sobre el tema de seguridad y colaboración con Estados Unidos. El reto, pues, era cómo, para qué y por qué mantener (desde la perspectiva norteamericana) dicha colaboración.

Es interesante ver el desarrollo de esta perspectiva de continuidad por parte de Estados Unidos, porque el argumento central que sostiene para seguir con este esquema de colaboración es la seguridad de su país, el aseo de violencia en territorio mexicano y del efecto que significaría dejar de apoyar a su vecino, socio y "aliado".

El desarrollo de este trabajo es de la siguiente forma: se exponen las comparecencias de los funcionarios norteamericanos de la administración de Barack Obama; en un segundo momento la visión de los generales del Southcom y el Northcom, que exponen todo un panorama de los riesgos y las amenazas que han significado y pueden incrementarse en la frontera de Estados Unidos. Finalmente, la perspectiva y visión de los presidentes Barack Obama y Enrique Peña Nieto sobre la importancia de su colaboración en el tema de seguridad y la trayectoria que han mantenido, así como los compromisos que desean asumir a futuro en esta relación; al mismo tiempo, se muestra el presupuesto que deseaba el presidente Obama fuera aprobado por el Congreso, señalando los costos y las acciones que se esperaban tener como resultado del apoyo al gobierno mexicano.

En todos estos apartados se empleará el enfoque de la gobernanza para explicar el desarrollo de las perspectivas en las

comparecencias de los funcionarios norteamericanos, donde exponen sus preocupaciones y temores de que se deje de apoyar a México si no se aprobase (por parte del Congreso norteamericano) el presupuesto solicitado como parte del esquema conocido como Iniciativa Mérida (IM).

Comparecencias de los funcionarios norteamericanos

En la comparecencia del senador John Kerry para ser secretario de Estado en la administración del presidente Barack Obama en enero de 2013, los congresistas le inquirieron sobre la colaboración que se había construido con México bajo el esquema de la Iniciativa Mérida. Señalaban que el nivel de violencia e inseguridad en el país vecino era alarmante, además de que necesitaban saber si había logros y resultados que permitieran palpar el trabajo conjunto de ambos países en el tema del combate al tráfico de drogas que seguía llegando a su país.

El senador señaló que en los últimos 10 años se había fortalecido el trabajo conjunto en el tema de seguridad, faltaba mucho por hacer porque uno de los pilares de la Iniciativa Mérida incluyó la reforma judicial. El gobierno federal y muchos de los estados mexicanos todavía tuvieron que pasar por una legislación interna para que cambiaran su sistema judicial (el cual era un sistema inquisitivo y pasaba a uno acusatorio). Sin embargo, a pesar del fortalecimiento de las relaciones entre estos países, Estados Unidos tuvo la necesidad de mejorar el trabajo con México, así como renovar la transparencia, la eficiencia y la calidad del sistema judicial (U.S. Government Printing Office, 2014a).

El objetivo del gobierno de Estados Unidos, desde su perspectiva, en una primera fase, fue asociarse con el gobierno mexicano para apoyar los esfuerzos de este último para que fortaleciera el Estado de derecho, las instituciones democráticas y los esfuerzos para combatir el crimen y la violencia. Esto a la vez generó que las instituciones de ambos países trabajaran juntas para promover la aplicación de la ley y la cooperación en seguridad pública, compartieran inteligencia e información de una manera muy efectiva, así como la responsabilidad de desafíos de manera única (U.S. Government Printing Office, 2014a).

Una de las preocupaciones de los congresistas norteamericanos era el respeto a los derechos humanos y de la ley por parte de las autoridades mexicanas a la hora de implementar operativos de seguridad en el país, dado que eran recursos de la Iniciativa Mérida. Kerry recalcó que los presidentes Obama y Peña Nieto, así como el vicepresidente Joe Biden de Estados Unidos, se habían reunido para acelerar el proceso de reformas que se necesitaban en México tanto a nivel institucional como judicial. El compromiso que adoptaba el senador Kerry era que si lo nominaban como secretario de Estado trabajaría con su contraparte para mejorar y apoyar estos compromisos en la administración del nuevo presidente Peña Nieto, junto con organizaciones civiles que promovieran el Estado de derecho, la construcción de comunidades fuertes y la protección a la población vulnerable (U.S. Government Printing Office, 2014a).

El punto de vista del senador Kerry era el avance sobre el respeto a los derechos humanos que se debía dar en México y los resultados logrados, ya que serían importantes para combatir eficazmente a los narcotraficantes. Por lo que la perspec-

tiva que debían tener los congresistas era la de mantener el financiamiento de la Iniciativa Mérida, sin esta ayuda no se darían los resultados que esperaba el gobierno del presidente Obama.

Asimismo, consideró que la Iniciativa Mérida había brindado capacitación a cerca de 19,000 oficiales federales mexicanos encargados de hacer cumplir la ley, en gran parte de la policía federal (PF) y la oficina del procurador general (PGR), incluidos más de 4,400 (PF) investigadores policiales desplegados en todo México. También capacitación a oficiales de las unidades de Policía del Estado Acreditadas (PEA) de varios estados mexicanos. En el desarrollo del programa había aumentado la cantidad de oficiales de policía capacitados. En 2012 se duplicó el número de policías capacitados (aproximadamente 2,000) a comparación de 2011 (aproximadamente 1,000 oficiales) (U.S. Government Printing Office, 2013a).

Por otro lado, en una audiencia del Comité del Hemisferio Occidental ante el Sub Comité del Hemisferio Oeste llevada a cabo el 28 de febrero de 2013, los congresistas mostraron un gran interés en cerciorarse de los procesos que se llevaron a cabo bajo la Iniciativa Mérida, ya que a causa de la inseguridad en México y en toda Centroamérica, la seguridad estadounidense estaba siendo amenazada.

Roberta Jacobson, asistente de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, señaló en esa audiencia, respecto a México, que el presidente Peña Nieto aseguró que lucharía en contra del narcotráfico. La asociación del gobierno estadounidense con el presidente mexicano se pensaba que sería como con el anterior, quedándose de esta forma una

cooperación a largo plazo, pues en su momento Estados Unidos se había asociado con países como Colombia para ayudar a enfrentar los desafíos regionales en temas de seguridad como era el combate al tráfico de drogas.

Además, se mencionó que en los últimos tres años se observó una disminución drástica en el consumo de drogas en Estados Unidos. Sin embargo, se reconoció que había mucho por hacer, los cárteles se fueron fragmentado y eran numerosos, lo que llevó a plantearse si era necesario que hubiese un punto de cooperación conjunto entre la aplicación de la ley de Estados Unidos y la de México (trabajando juntos era posible asegurar que no existieran grupos de narcotraficantes y así se reduciría el nivel de violencia y de producción de drogas) para que las fuerzas del orden pudieran enjuiciar y manejar (U.S. Government Printing Office, 2013a).

Como se puede apreciar en esta discusión del Congreso de Estados Unidos con las declaraciones de Jacobson, es que la perspectiva que tenían los funcionarios del gobierno norteamericano sobre México era el avance que habían tenido tanto en enfrentar a los narcotraficantes como en mantener la colaboración bilateral, dado que se trataba de una administración de otro partido político a la del expresidente Felipe Calderón (con quien se inició esta relación). Es por ello que el convencimiento que hacían a los legisladores era que no se debía abandonar a su aliado porque éste era un tema vital para la seguridad regional y que el esfuerzo que se había logrado era una colaboración fuerte entre ambos países.

Por otro lado, para los congresistas era importante el respeto a los derechos humanos; estas quejas manifestadas durante la administración del presidente Calderón no se habían

atendido (desde el punto de vista de ellos) y ésta era precisamente una de las debilidades que presentaba el gobierno mexicano para seguir recibiendo recursos de la Iniciativa Mérida.

Para el futuro secretario Kerry, lo principal estaba por venir con el presidente Peña Nieto. La reforma tanto al sistema judicial como al de las instituciones de Estado, desde su punto de vista, era que la parte más importante de la colaboración entre los dos países se estaría dando con estos cambios. Apostaba a que la relación de colaboración se mantendría con la entrante administración de México porque él mismo se comprometía a trabajar con dicho país.

Kerry no sólo observaba que era vital mantener el apoyo hacia México, sino también demostrar que el compromiso que iniciaron los presidentes Calderón y Bush debía de conservarse, tanto por los avances en materia de colaboración bilateral para combatir a los narcotraficantes como por el cambio y la actitud de México para combatir el tráfico de drogas. Fue por ello que el senador se comprometía en mantener esta colaboración y avanzar más con el aliado que consideraba era importante para la seguridad norteamericana.

Jacobson había apoyado la postura de Kerry al señalar que el nuevo presidente estaba comprometido a continuar combatiendo a los cárteles en el país y que eso demostraba no sólo que era confiable, sino que la seguridad regional sería garantizada y de largo plazo. Esto era precisamente uno de los aspectos que se buscó por parte de los dos países cuando se estableció el esquema de la Iniciativa Mérida. Cuando Calderón negoció el apoyo, significaba que la continuidad fuera lo prioritario sin importar la administración que lo sucediera, así

como la que fuera electa en Estados Unidos, ya que éste era un compromiso compartido.

En el mes de marzo el Comité de Inteligencia del Senado de Estados Unidos presentó el reporte: “Evaluación de las amenazas mundiales”. En él se señalaba que la administración del presidente de México, Enrique Peña Nieto, había heredado una situación de seguridad compleja, marcada por la confrontación entre el Estado y los cárteles de droga, así como una fuerte preocupación pública sobre los niveles de violencia y la cooperación en materia de seguridad sin precedentes con Estados Unidos. Se remarcó que el presidente mexicano había dicho que daría prioridad a los esfuerzos para reducir la violencia e impulsaría reformas destinadas a fortalecer el Estado de derecho que incluían: la transición de México a un sistema de justicia acusatorio, un régimen financiero más efectivo, la profesionalización de la policía y el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia del gobierno (U.S. Government Printing Office, 2013b).

Nuevamente se mencionaban los logros que había tenido el presidente Calderón, pero el énfasis en este informe no sólo era el compromiso que adoptaba el entrante presidente Peña Nieto para impulsar las reformas, sino también el anuncio de crear la gendarmería o policía militar. Consideraba que ésta sería una de las acciones clave para el avance de garantizar la reducción de la violencia y mejorar la seguridad ciudadana. También se decía que se había aprobado una ley que restringía las compras de alto valor en dólares y pesos, comúnmente utilizadas para lavar dinero, que provenían de la venta de droga (como las compras del Estado) y que se requerirían de las instituciones del Estado para proveer de información y persecución del lavado de dinero (U.S. Government Printing Office, 2013b).

Si sumamos este informe a las comparecencias de Kerry y Jacobson, podemos ver que había una gran expectativa sobre la nueva administración en México bajo el liderazgo de Peña Nieto, se contemplaba no sólo el compromiso de la continuidad, sino también el trabajo interno que estaba realizando el gobierno mexicano para demostrar que las palabras del presidente se expresaban en acciones y sobre todo que había un deseo de que hubiese continuidad por parte del Congreso de Estados Unidos.

Se puede observar que la postura de los congresistas era la de cuestionar el compromiso y los resultados, que desde su punto de vista no eran palpables, pero tanto para el senador Kerry como para Jacobson el trabajo era más bien la apertura en este tema por parte de México y que los primeros pasos ya se habían dado y estaba por garantizarse una tarea mayor interna en el gobierno mexicano para dar mejores resultados en el esfuerzo bilateral.

Por otro lado, el senador Kerry y Jacobson en sus comparecencias, se habían concentrado en la continuidad de los compromisos de México para reformar sus instituciones de Estado, pero los generales expusieron una verdadera visión de seguridad y amenazas regionales a las que podría estar expuesto Estados Unidos.

Consideraban que no sólo era importante la continuidad, sino garantizar que este esfuerzo se siguiera dando por el bien y la seguridad de los ciudadanos y los intereses norteamericanos en México, ya que era su vecino y socio comercial. No era la cuestión de los montos o el manejo de los recursos de la Iniciativa Mérida lo que señalaron en sus comparecencias, sino la magnitud de las amenazas que podrían surgir del com-

bate al narcotráfico, y específicamente a los narcotraficantes, que ya eran clasificados como organizaciones criminales transnacionales (TCO, por sus siglas en inglés). Era esencial el nombramiento de los nuevos secretarios de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y Marina, no sólo porque los conocían, sino porque deseaban seguir con la colaboración.

Otro de los responsables en la colaboración con México fue el director de la Administración de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés), Michael Leonhart, quien mencionó en su reporte al Comité de Asignación del Presupuesto de la Cámara de Representantes, que la relación de trabajo de la agencia con el gobierno de México era excepcional, como lo demostraban más de 300 extradiciones en los últimos tres años. Sin embargo, los cárteles mexicanos y sus afiliados estaban operando en ciudades de todo Estados Unidos. Por ejemplo, el cártel de Sinaloa controlaba el mercado de drogas en Chicago. Antes la mayoría de la cocaína era vigilada por las organizaciones colombianas, pero luego se dio un cambio a los cárteles mexicanos (U.S. Government Printing Office, 2014b).

La amenaza para Estados Unidos, de acuerdo con Leonhart, era que los cárteles mexicanos eran responsables de llevar varias toneladas de narcóticos, incluyendo cocaína, heroína, metanfetamina y marihuana, desde México a Estados Unidos. Debido a que el gobierno de México tenía fuertes restricciones a la importación de productos químicos, los traficantes estaban importando cada vez más dichos productos a través de Centroamérica. Se estimaba que más del 80 por ciento de la metanfetamina vendida en Estados Unidos provenía de organizaciones mexicanas de narcotráfico que operaban en ambos países (U.S. Government Printing Office, 2014b).

Desde la perspectiva de gobernanza se puede ver con la comparecencia del senador Kerry la diversa gama de intereses, valores e ideas que tenían los funcionarios de la administración de Obama para mantener la colaboración con México bajo el esquema de la Iniciativa Mérida. Porque el compromiso de la asistencia para México no era institucionalizado, no tenía reglas específicas y sobre todo no era un acuerdo que obligara a los dos países a tener un vínculo para el bien público de la corresponsabilidad de la seguridad bilateral, porque la violencia en México, así como el mercado de drogas, afectaba a los intereses de Estados Unidos.

También se demuestra que la relación entre México y Estados Unidos era a partir del interés de combatir el tráfico de drogas. La teoría de la gobernanza global plantea que hay distintas intensidades de acercamiento entre los Estados para colaborar en los temas prioritarios en sus agendas.

En este caso, el grado de intensidad en la relación bilateral que manifestaba el senador Kerry era bastante alto y significativo para los intereses de Estados Unidos como parte de la postura oficial del gobierno de Barack Obama, porque el objetivo era mantener esta colaboración para combatir al tráfico de drogas en México.

La visión de los generales Jacoby y Kelly

Las comparecencias de los generales Charles H. Jacoby —comandante del Comando Norte de los Estados Unidos (Northcom) y del Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte ante el Comité de Servicios Armados del Senado de Estados Unidos— y del general John F. Kelly —comandante del Comando Sur de

los Estados Unidos (Southcom)— fueron las que hicieron más énfasis de mantener la colaboración con México para que el Congreso aprobara recursos de la Iniciativa Mérida para el año 2014, señalando todas las acciones y resultados que, desde su punto de vista, eran los mejores que se habían tenido en años de relación no sólo bilateralmente con México, sino incluso con países de Centroamérica (cuyos países servían de paso a la droga enviada desde Sudamérica).

El general Jacoby puntualizó que cuando se trataba de la seguridad de América del Norte y de compartir la estabilidad, así como la prosperidad, no podían darse el lujo de hacerlo de forma aislada. Afirmó que el Departamento de Defensa veía en México un compañero estratégico para la seguridad e intereses de la región. Entre los temas más relevantes de sus preocupaciones de seguridad se encontraban la proliferación e influencia de las TCO y otras redes criminales que amenazan y socavan la seguridad en México (U.S. Government Printing Office, 2014c).

En México, la violencia y la presencia de las TCO habían propiciado el crimen e inseguridad en el país por consolidar su dominio sobre territorios lucrativos para traficar droga y otras actividades ilícitas, accesos y puntos de paso en la frontera con Estados Unidos (donde generaban un promedio de 40,000 millones de dólares al año). Fue por ello que el gobierno de Estados Unidos profundizó su cooperación militar y de defensa con México en distintas áreas, tales como: asistencia humanitaria en casos de desastre, seguridad cibernética, planificación de la defensa, capacitación y educación, defensa aérea y marítima, contra terrorismo, adquisición y mantenimiento de la defensa (U.S. Government Printing Office, 2014c).

El general Jacoby remarcó que la prioridad del esfuerzo residió con las fuerzas armadas, donde atendieron su petición compartiendo capacidades y aptitudes, respetando la soberanía nacional y entendiendo que los esfuerzos del combate al crimen organizado debían tener una base legal civil como guía, es por ello que en los pasados tres años habían trabajado en tres áreas clave: “incrementar la capacidad para realizar operaciones impulsadas por la inteligencia, la protección de los derechos humanos, y una mayor capacidad para trabajar con todo el gobierno y enfrentar los desafíos planteados por las TCO” (U.S. Government Printing Office, 2014c: 63).

El general Kelly también recalcó que Estados Unidos mostró un gran interés en lograr una asociación con México realizando esfuerzos de seguridad y en que fuera un país menos violento, ya que tanto la seguridad como los intereses de Estados Unidos se encontraban en riesgo de ser afectados por dicha violencia (U.S. Government Printing Office, 2014c).

Sostuvo, al igual que el general Jacoby, que los últimos tres años la relación militar entre los dos países los convirtió en buenos socios, yendo tras un problema compartido (que fue la violencia relacionada con las drogas) y gracias a ello se llevaron a cabo numerosas conferencias entre militares estadounidenses y mexicanos. Mencionó que todavía había mucho trabajo por hacer, que el esfuerzo del gobierno mexicano había sido beneficioso, coordinado y de un progreso real, a pesar del reciente cambio de administración que se tuvo en México (U.S. Government Printing Office, 2014c).

Fruto de esta relación bilateral, que se había extendido hasta Centroamérica, el Southcom y Northcom habían copa-

trocinado talleres de seguridad entre México, Guatemala y la región fronteriza de Belice con el objetivo de juntar y abordar procedimientos operativos, de comunicación, seguridad fronteriza, y vigilancia en aire, tierra y mar (U.S. Government Printing Office, 2014c).

Jacoby recalcó ante el Senado la relación militar que se había construido en los últimos años entre los dos países diciendo:

Estoy feliz de informar que tenemos una fuerte relación militar con México. Es relativamente un fenómeno reciente. Me he relacionado con México durante la última década, y es realmente en los últimos tres a cuatro años que nuestro compromiso militar se ha convertido en un rico intercambio entre iguales. Estamos desarrollando una gran asociación [...] Sé que los dos caballeros que se han vuelto la cabeza de la Sedena y la Semar, son tremendos oficiales profesionales, muy ansiosos de sostener y hacer crecer la relación militar. Así que es muy beneficioso para ambos países hacer eso y estoy muy orgulloso de lo que hemos logrado (U.S. Government Printing Office, 2014c: 378).

Para reforzar esta postura, el general Kelly mencionó:

La mayor conciencia de las actividades ilícitas como un problema hemisférico ha dado lugar a la expansión de las asociaciones tradicionales para incluir a México y Canadá, lo que aporta una colaboración internacional. Hemos podido aprovechar socios estratégicos, como Colombia y Brasil, para asumir roles de liderazgo y exportar conocimientos y lecciones aprendidas en la región (U.S. Government Printing Office, 2014c: 394).

Las declaraciones de los dos generales Jacoby y Kelly, quienes tenían bajo su responsabilidad los comandos norte y sur para vigilar y garantizar la seguridad de Estados Unidos, expusieron la visión externa del país la cual era “cooperar y asociar-

se” con países de la región para lograr evitar amenazas, como eran el paso de la droga hacia su país y la violencia presente en México.

Para ellos, México estaba siendo la pieza clave en este tema, porque no sólo era la cercanía y un problema “compartido”, sino porque el trabajo había sido mantener esa apertura de parte del gobierno mexicano, por lo cual ellos señalaban que los pasados tres años habían sido los más productivos no sólo en acciones sino en resultados de continuidad y confianza para compartir información.

Para los generales era claro que tanto el Northcom como el Southcom eran dos agencias especializadas en el combate a las amenazas regionales, pero esta lucha no se podía dar de forma aislada, y el trabajo regional de asociación se había extendido ya hasta Centroamérica. Planteaban que el trabajo más importante que se estaba realizando era con México y sus secretarías de seguridad: la Sedena y la Semar.

La violencia que se generaba al combatir a los narcotraficantes y la que había entre ellos era el tipo de riesgos que deseaban evitar con un trabajo bilateral, no había forma (desde su punto de vista) de hacerlo de forma aislada porque en la frontera era el mayor problema que se enfrentaba con las TCO.

Es por ello que los dos generales planteaban que la forma en que se podía garantizar la seguridad de Estados Unidos sería a través de continuar trabajando con México mediante la aprobación del presupuesto de la Iniciativa Mérida. Ésta consolidaría la continuidad y el esfuerzo que habían realizado en los últimos años. Y precisamente era una de las posturas que los secretarios y mandatarios previos a las nuevas administraciones de México y Estados Unidos habían contemplado

cuando se comprometieron a combatir el tráfico de drogas: la continuidad.

La exposición de los generales sobre la situación de seguridad regional y de colaboración con México había sido con una visión amplia y específica para señalar no sólo las amenazas a las que estaba expuesto su país, sino también sobre la importancia que era trabajar con México como aliado estratégico en la región, porque las amenazas regionales era mejor combatirlas con “aliados” que de forma individual.

Si se unen las diferentes visiones institucionales que contemplaban tanto el secretario de Estado (Kerry), la asistente de Asuntos del Hemisferio Occidental (Jacobson) y la del director de la DEA (Leonhart), con la de los generales de los comandos norte y sur, podemos ver que la perspectiva que tenían sobre México era que en la medida en que se continuara con el financiamiento de la Iniciativa Mérida podrían tener garantía de que la violencia y la estabilidad en el país no afectaría los intereses de Estados Unidos, ya que de esta forma tendrían una cercanía estrecha con el gobierno mexicano para seguir trabajando en el marco de la iniciativa sobre los compromisos que les faltarán efectuar.

Otra perspectiva de la gobernanza que se puede ver con la comparecencia de los generales Jacoby y Kelly era la de mantener la colaboración entre México y Estados Unidos con el objetivo de obtener un bien público: compartir inteligencia y mantener la seguridad regional entre los dos países.

El bien público era combatir las amenazas regionales a través de las instancias de cada uno de los países: Northcom y Southcom (agencias norteamericanas), y la Sedena y la Semar (secretarías de México). El propósito de decidir colaborar libre-

mente era para obtener un bien público: seguridad compartida por medio de sus instituciones correspondientes. Los generales norteamericanos tenían claro este objetivo, pero sobre todo quedaba claro que la seguridad regional e interna de su país sería garantizada a través del mantenimiento de esta colaboración con México, por ello era importante la aprobación de recursos para la Iniciativa Mérida.

Postura de los presidentes
y el presupuesto de la Iniciativa Mérida

Es importante la visión y postura oficial de los mandatarios en cualquier país del mundo, como era el caso de Estados Unidos y México, ya que indica cuál será el rumbo de las acciones que sus gobiernos desplegarán en el futuro sobre algún tema o en relación con algún Estado. Tradicionalmente en Estados Unidos, las declaraciones de los presidentes se toman como parte del inicio de una política pública que bien puede estar conducida hacia el interior o exterior. En el caso de México, la constante ha sido que los discursos de los mandatarios han estado dirigidos más hacia una actividad al interior del país que hacia el exterior, esto por tradición política de apearse a los principios de política exterior contenidos en la Constitución y mencionados ampliamente por los mandatarios.

Por ende, en este análisis sobre el debate que estaba teniendo el Congreso de Estados Unidos con los funcionarios y generales responsables de la seguridad externa del país, se agrega la postura oficial que tuvo el mandatario Barack Obama en una serie de discursos donde señalaba la importancia que tenía la colaboración con México en el tema de seguridad.

El presidente Obama comprometía a Estados Unidos para asociarse con prácticas en el Hemisferio Occidental que promovieran intereses compartidos y protegieran a los ciudadanos estadounidenses. Este enfoque cooperativo se basaba en una comprensión cada vez mayor de las amenazas emergentes para la seguridad de sus ciudadanos. Su actitud se basaba en el reconocimiento de una responsabilidad compartida para abordar tales desafíos como: la importante crítica a la voluntad política, el Estado de derecho y las instituciones efectivas de gobierno, así como aspiraciones comunes para sociedades seguras y prósperas. Las amenazas transnacionales como el narcotráfico y el terrorismo configuraban la forma en que se veía la seguridad y ello fomentaba una visión más amplia e integrada de la seguridad de los ciudadanos. Este enfoque enfatizaba una mayor dependencia en la voluntad, capacidad y cooperación de socios regionales como México y Colombia (U.S. Government Printing Office, 2014e).

En su visita a México, el presidente Barack Obama mencionó en conferencia de prensa que continuarían con su estrecha cooperación en lo que respectaba a temas de seguridad, enfatizando que Estados Unidos apoyaba el enfoque del gobierno mexicano en reducir la violencia. Decía que, como parte de la estrategia interna de Estados Unidos, el país se comprometía a reducir la demanda de drogas y en combatir el flujo de armas ilegales hacia el sur, así como el lavado de dinero en efectivo que alentaba la violencia. Finalmente, recalcó que la cooperación sería fuerte y que después México tendría que lidiar con sus problemas internamente mientras Estados Unidos lo haría con los suyos (U.S. Government Printing Office, 2013e).

Siguiendo esta tónica del discurso de Obama y su postura sobre la colaboración bilateral en el tema de seguridad, el presidente Peña dijo en esa misma conferencia de prensa que la seguridad pública estaba incluida en sus prioridades y trabajaría en la reducción de la violencia mediante el combate eficiente de la delincuencia organizada (U.S. Government Printing Office, 2013e).

Las declaraciones demostraban que ambos mandatarios adoptaban la misma postura, al menos de forma oficial, frente a la opinión pública, pero los desacuerdos y perspectivas de la nueva administración bien podrían cambiar si se optaba por diferenciarse en la forma de llevar a cabo la colaboración.

En el mes de junio, de acuerdo con un informe del Departamento de Estado de Estados Unidos presentado al Subcomité del Hemisferio Occidental y de Asuntos sobre Drogas Globales al Senado, se hacía un análisis de los siguientes pasos a seguir en el tema de la seguridad bilateral entre los dos países.

Se destacaba que México era un importante país productor y de tránsito de drogas. Las ganancias del comercio de drogas ilícitas que salían de Estados Unidos eran las principales fuentes de fondos lavados a través del sistema financiero mexicano. Las sofisticadas y bien organizadas asociaciones de narcotraficantes con sede en México aprovechaban la extensa frontera entre Estados Unidos para el gran flujo de remesas legítimas, mientras que la frontera sur, dada su proximidad con otros países centroamericanos (gracias al alto volumen de comercio legal), lograba ocultar las transferencias que llegaban a territorio mexicano. El contrabando de envíos a granel de moneda estadounidense a México y la repatriación de los fondos a Estados Unidos a través de correos, vehículos blindados

y transferencias electrónicas seguían siendo métodos preferidos para el lavado de fondos de la venta de drogas. A través del sector financiero formal, era aproximadamente el 70 por ciento o 10,000 millones —según las autoridades norteamericanas— lo que enviaban las organizaciones de narcotraficantes. Consideraban que podrían ser entre 19,000 y 29,000 millones anuales, aunque el gobierno de México cuestionaba esta cifra. Por otro lado, México había incautado más de 500 millones en envíos de divisas a granel desde 2002 (U.S. Government Printing Office, 2013e).

Por lo anterior, la solicitud de presupuesto del presidente Obama para el año fiscal (FY) 2014 sobre la asistencia extranjera a México era de 205.49 millones. Esta cifra incluía 148.1 millones en la cuenta de Control Internacional de Estupefacientes y Aplicación de la Ley (INCLE, por sus siglas en inglés), de los cuales 63 millones respaldarían la aplicación de la ley, con un enfoque anticipado en la policía e investigadores en los estados de México. En general, la cuenta INCLE no proporcionaba apoyo a los militares. Ésta había brindado capacitación y equipo técnico a elementos del ejército mexicano comprometido en apoyar los esfuerzos civiles de aplicación de la ley, guiados por políticas y procedimientos de aplicación de la ley civil. La solicitud de INCLE también incluía 7 millones para anticorrupción y transparencia, y 45.5 millones para programas de Estado de derecho (U.S. Government Printing Office, 2014d).

El desglose del presupuesto para apoyar las reformas estructurales en México, y no para comprar equipo o tecnología como había sido al inicio de esta colaboración, demostraba que lo más importante del enfoque de la Iniciativa Mérida para 2013 sería un desarrollo estratégico de capacidades de

las instituciones de seguridad como lo había señalado Kerry en sus comparecencias ante el Congreso.

Este objetivo era clave porque significaría que México estaría concretando pasos seguros para que el combate al tráfico de drogas fuera efectivo en el marco legal, que continuaba una vez que los narcotraficantes eran capturados y procesados.

La tabla 1 proporciona una descripción general de la asistencia de Estados Unidos a México financiada a través del Departamento de Estado desde el año 2007 al 2013 (Ribano, 2013).

Tabla 1

FINANCIAMIENTO DE ESTADOS UNIDOS A MÉXICO 2007-2013
(MILLONES DE DÓLARES)

<i>Account</i>	<i>FY2007</i>	<i>FY2008</i>	<i>FY2009</i>	<i>FY2010</i>	<i>FY2011</i>	<i>FY2012 (est.)</i>	<i>FY2013 (req.)</i>
INCLE	36.7	242.1	454.0	365.0	117.0	248.5	199.0
ESF	11.4	34.7	15.0	15.0	18.0	33.3	35.0
FMF	0.0	116.5	299.0	5.3	8.0	7.0	7.0
IMET	0.1	0.4	0.8	1.0	1.0	1.6	1.5
NADR	1.3	1.4	3.9	3.9	5.7	5.4	4.0
GHCS	3.7	2.7	2.9	3.5	3.5	1.0	0.0
DA	12.3	8.2	11.2	10.0	25.0	33.4	23.0
Total	65.4	405.9	786.8	403.7	178.2	330.2	269.5

Fuente: Ribano (2013: 12).

Lo que se puede apreciar en esta tabla es lo siguiente: el financiamiento del Control Internacional de Estupefacientes y Aplicación de la Ley (INCLE) y el Fondo de Apoyo Económico (ESF, por sus siglas en inglés) fueron los rubros que aumentaron año con año desde 2007 a diferencia de los rubros de Financiamiento Internacional Militar (FMF), Educación y Entrenamien-

Tabla 2
 2008-2013. FINANCIAMIENTO DE LA INICIATIVA MÉRIDA PARA MÉXICO, COMPROMISOS DEL GOBIERNO MEXICANO
 (MILLONES DE DÓLARES)

<i>Account</i>	<i>FY2008 Supp. (P.L. 110-252)</i>	<i>FY2009 (P.L. 111- 8)</i>	<i>FY2009 Supp. (111-32)</i>	<i>FY2010 (P.L. 111- 117)</i>	<i>FY2010 Supp. (111-212)</i>	<i>FY2011 (P.L. 112- 10)</i>	<i>FY2012 Estimate (P.L. 112- 74)</i>	<i>Account Totale</i>	<i>FY2013 Request</i>
ESF	20.0	15.0	0.0	15.0	0.0	18.0	33.3	101.3	35.0
INCLE	263.5	246.0	160.0	190.0	175.0	117.0	248.5	1400.0	199.0
FMF	116.5	39.0	260.0	5.3	0.0	8.0	Not applicable	428.8	Not applicable
Total	400.0	300.0	420.0	210.3	175.0	143.0	281.8	1930.1	234.0

Fuente: Ribano (2013: 13).

to Militar Internacional (IMET, por sus siglas en inglés), los programas relacionados con el Antiterrorismo y la No proliferación (NADR). Esto quiere decir que el objetivo central en el financiamiento de la Iniciativa Mérida era combatir el tráfico de drogas.

La Iniciativa Mérida bajo la administración de Obama buscó abordar los delitos violentos, enfocándose en cuatro pilares: alterar la capacidad de los grupos delictivos organizados; institucionalizar las reformas para sostener el Estado de derecho (como el respeto a los derechos humanos); crear una frontera del siglo XXI; y construir comunidades fuertes y resistentes.

Estos objetivos se pueden ver reflejados en la tabla 2, donde el financiamiento que se daba a la Iniciativa Mérida no sólo era por los montos en cada uno de los rubros, sino que hubo un apoyo de ambas cámaras del Congreso. Esto era resultado de las comparecencias que habían llevado los funcionarios del gobierno de Obama, los cuales en todo momento señalaron que para resguardar la seguridad de su país y sus intereses en México había que mantenerse el apoyo a la iniciativa.

En el financiamiento del INCLE se puede ver que seguía siendo una de las áreas con mayor financiamiento en el 2013, porque el objetivo del gobierno de Estados Unidos era trabajar en el rubro de mejorar las capacidades institucionales de México como era la reforma al marco de justicia y el proceso de la aplicación de la ley. El rubro que se quitaba de este financiamiento era el FMF, pues se consideraba que México no necesitaba ser financiado para seguir armándose o buscar tecnología de gran alcance para el combate al tráfico de drogas.

En una de las discusiones del Congreso de Estados Unidos se mencionaba que, de los fondos del año fiscal 2014, se planeaba ayudar a la administración de Peña Nieto para que

lograra sus objetivos de reforzar la efectividad de la aplicación de la ley, facilitar la transformación de las instituciones policiales e iniciar programas de prevención del delito (U.S. Government Printing Office, 2014d).

En México sólo el 13 por ciento de los delitos se denuncian, por lo que el país se había fijado como objetivo desarrollar un sistema más adverso con fiscales y abogados defensores, con nuevas reglas de evidencia y procedimientos penales para que los derechos de las víctimas y acusados fueran respetados (U.S. Government Printing Office, 2013c).

Las capacidades de México habían sufrido diversas transformaciones planificadas como una transición fuera de la asistencia de equipo principal destinada a aumentar el alcance del gobierno hacia la capacitación adicional y el desarrollo de capacidades para el personal, así como un cambio de la asistencia centrada en las instituciones federales a un énfasis creciente en las capacidades de los gobiernos estatales y locales (U.S. Government Printing Office, 2013c).

El gobierno de Peña Nieto, ante la postura del presidente Obama, había propuesto una estrategia de seguridad que incluyó fortalecer la oficina del fiscal general, la revisión de la práctica de prisión preventiva para proteger mejor los derechos humanos, el establecimiento de una comisión preventiva del delito y la creación de un programa nacional de derechos humanos. La estrategia también se centraba en la profesionalización de la policía buscando crear un servicio profesional de carrera, la consolidación, certificación e investigación policial, así como la elaboración de protocolos para la acción policial y la creación de un plan nacional de capacitación para la policía (U.S. Government Printing Office, 2013d).

La colaboración de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) con el gobierno mexicano en esta área tenía tres objetivos principales: mejorar la efectividad del Poder Judicial; reforzar la capacidad de las comunidades para reducir el crimen; proteger y defender los derechos humanos. Hacía cinco años que México comenzaba una transición del sistema de justicia penal, escrito e inquisitivo al sistema de acusación oral más abierta y transparente. El apoyo de USAID a esa transición a nivel estatal abarcaba desde ayudar a desarrollar nuevas leyes, políticas y regulaciones hasta capacitar a jueces, fiscales y defensores públicos (U.S. Government Printing Office, 2013d).

Aunque la violencia había disminuido desde finales de 2011, probablemente habían perecido más de 60,000 vidas durante la administración de Calderón. Según estimaciones del gobierno norteamericano, al menos 6,000 muertes se produjeron relacionadas con el crimen organizado durante los primeros seis meses de la administración del presidente mexicano Enrique Peña Nieto. Esta violencia había aumentado las preocupaciones del Congreso sobre la estabilidad en México y sobre la posibilidad de que la violencia se extendiera hacia el territorio estadounidense.

Con el presupuesto presentado por el presidente Barack Obama para el gobierno de México, se puede explicar bajo la teoría de gobernanza la clasificación entre instituciones y normas formales e informales; las formales se dan cuando existen leyes y sanciones escritas que crean estructuras como los gobiernos de los estados, los organismos internacionales o las ONG. Y las informales cuando se trata sólo de lineamientos de acción, prácticas sociales que crean estructuras temporales

o estructuras sin marcos legales o sanciones tácitas para lograr ciertos objetivos.

Esta colaboración era un marco institucional informal de colaboración bilateral porque no existían ni leyes ni obligatoriedad para que Estados Unidos le diera presupuesto a México, y a su vez el gobierno mexicano no estaba obligado a aplicarlo en los objetivos que planteaba el presidente Obama.

La relación entre los dos países era formal, ya que había una voluntad política de colaboración, e informal porque no había normas y reglas para solucionar los problemas que a cada uno le interesaban (López, 2016: 473-492).

Conclusiones

Los gobiernos de México y Estados Unidos hasta el 2013 llevaban seis años de colaboración bilateral para combatir el tráfico de droga en territorio mexicano, y la perspectiva de los funcionarios norteamericanos de la administración de Obama era que esta colaboración debería de seguirse manteniendo, no sólo por una cuestión de seguridad interna para Estados Unidos, sino porque en la medida en que México tuviera una estabilidad y paz relativamente amplia era garantía de que los intereses y prioridades de la seguridad regional para los norteamericanos eran garantizados. Tanto los generales como el senador Kerry y la asistente Jacobson mencionaron a los congresistas que la seguridad regional era una tarea de colaboración con aliados cercanos en el hemisferio para enfrentar las amenazas regionales e internas de cada país, que como en este caso estaba siendo el tráfico de droga en México.

Bajo el enfoque de la gobernanza se podría ver que había un aspecto bueno de la colaboración bilateral: la voluntad

política de Estados Unidos para aprobar presupuesto y seguir apoyando las labores internas de México, a pesar de que no había un conjunto de obligaciones y jerarquía en la relación que sometiera a las partes para seguir un esquema de colaboración bilateral en un sentido más estratégico y de cambio en el modelo institucional y legal, como lo venía haciendo el gobierno mexicano tradicionalmente para dar paso a uno de forma más certera para combatir al crimen organizado.

Como se mencionó en este trabajo, el bien público que ambos países mantenían era la seguridad pública en sus países, dado el sentimiento de responsabilidad compartida de ambas administraciones (con los presidentes Calderón y Bush, quienes iniciaron esta colaboración). Este sentimiento de corresponsabilidad lo había mencionado el presidente mexicano para señalar que la colaboración era con el objetivo de proveerse de seguridad interna y de beneficiar sus intereses individuales. El tráfico de drogas en México estaba provocando violencia e inseguridad, mientras que en Estados Unidos había un alto nivel de consumo de drogas.

Aunque la colaboración entre los dos países se daba en un esquema de marco institucional informal porque no existían leyes o reglas de carácter obligatorio, se mantenía la voluntad política del gobierno de Estados Unidos de seguir apoyando a México porque la expectativa con el nuevo presidente Enrique Peña Nieto era de seguir implementando acciones concretas en contra de los narcotraficantes como lo había prometido al presidente Obama cuando se reunieron.

Esta informalidad (la colaboración bilateral), como señala la teoría de la gobernanza, es parte de una voluntad política

y un deseo amplio de generar las acciones necesarias que beneficien a las partes involucradas para lograr sus objetivos y prioridades individuales. En este caso, la que mantenían los dos países estaba generando un beneficio de seguridad individual, además que para Estados Unidos se podría mantener la apertura de México para continuar dicha colaboración (a pesar de que gobernaba un partido político diferente).

Esto último era significativo porque quería decir que la seguridad compartida era vital para los dos países, y ambos sabían que la mejor forma de resolverlo sería a través de la Iniciativa Mérida, un esquema informal pero apremiante para las partes porque los hacía alcanzar objetivos concretos que de forma aislada no hubiera sido posible lograrlos.

La perspectiva que se puede ver de los funcionarios de Estados Unidos, junto con la del presidente Obama, fue que lo importante de mantener la colaboración bilateral (informal) era el beneficio de seguir preparando a México para que hiciera frente a las organizaciones delictivas en el país y sobre todo apoyarlo para que continuara con las reformas y cambios en los procesos que consideraban eran importantes, como el mejoramiento de la efectividad del Poder Judicial, el reforzamiento de las comunidades para reducir el crimen, y la protección y defensa de los derechos humanos.

Y éste es precisamente uno de los aspectos importantes y distintivos de la colaboración informal entre los dos países: Estados Unidos imponía sus prioridades en su relación con México indicando en qué y cómo debía de ser utilizado el dinero que aprobara el Congreso, ya que la experiencia del pasado era que el gobierno mexicano había tenido administraciones corruptas y que no lo utilizaban para los objetivos planeados.

De esta forma, se puede apreciar que la informalidad de esta colaboración sometía a una de las partes a la voluntad del otro, de tal manera que las prioridades para aplicar los recursos de la Iniciativa Mérida no eran compartidas sino impuestas, sobre todo si eran específicas por parte de quien otorgaba los recursos, en este caso de Estados Unidos.

Y aquí es donde se puede ver el aspecto negativo entre los dos países cuando se trataba de la colaboración bilateral: la implementación de los recursos. México estaba haciendo su parte en el acuerdo de colaboración, pero nada en el aspecto de tomar decisiones conjuntas. Si fuera un mecanismo formal con reglas claras y que impusieran acciones que deberían de seguir los Estados, entonces la colaboración sería más equitativa y eficiente; sin embargo, éste no era el caso y todo estaba dentro de la voluntad de una parte. El bien público que los unía era la seguridad compartida.

Finalmente, a los funcionarios de Estados Unidos les estaba costando trabajo convencer a los congresistas que eran tajantes en señalar los errores que había tenido México para emprender las acciones que le correspondían, como respetar los derechos humanos, así como las reformas judiciales para procesar de forma efectiva a los criminales. Pero lo que les hacía ganar la aprobación de los recursos de la Iniciativa Mérida era la exposición de que la seguridad nacional se garantizaba a través de una colaboración bilateral y no de forma aislada para vencer a las potenciales amenazas.

Y ésta es precisamente la forma en que confluye la informalidad de la colaboración bilateral entre los dos países: los dos quieren una seguridad regional que se traduzca en una seguridad individual y para lograr dicho objetivo tienen que

mantener esta colaboración en la relación si es que quieren alcanzarlo. Es así como la Iniciativa Mérida era el esquema de colaboración bilateral entre los dos países.

Fuentes consultadas

- COLOMER, J. (2014), Governance: Types of Goods and Institutional Rules. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/256063406_Global_Governance_Types_of_Goods_and_Institutional_Rules
- FARRELL, H. (2003), "Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, núm. 4, 471-641. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-0491.00229>
- JERVIS, R. (1997-1998), "Complexity and the Analysis of Political Social Life", *Political Science Quarterly*, núm. 4, 569-593. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/ed14/cd12cf33c-282de7d52acef5bb7045bad97dc.pdf>
- KEOHANE, R. (1988), *International Institutions: Two Approaches*, núm. 4, 379-396. Recuperado de <https://academic.oup.com/isq/article-abstract/32/4/379/1805478>
- LÓPEZ, M. (2016), "Gobernanza global", en J. Schiavon, A. Sletza, R. Velázquez y M. López, *Teorías de las relaciones internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México*, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, México.
- MEARSHEIMER, J. (1994), "The False Promise of International Institutions", *International Security*, núm. 3, 5-49. Recuperado de http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/mearsheimer_The-False-Promise-of-International-Institutions.pdf
- RIBANO, C. (2013), *Mexico and the 112th Congress*, Congressional Research Service. Recuperado de <https://fas.org/sgp/crs/row/RL32724.pdf>

- ROSENAU, J. (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, Inglaterra.
- U.S. Government Printing Office (2013a), Overview of U.S. Interests in the Western Hemisphere: Opportunities and Challenges. Recuperado de <http://www.gpo.gov/fdsys/>
- _____ (2013b), Hearing on National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014 and Oversight of Previously Authorized Programs before the Committee on Armed Services House of Representatives One Hundred Thirteenth Congress. Recuperado de <http://www.gpo.gov/fdsys/>
- _____ (2013c), Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 2014 and the Future Years Defense Program. Recuperado de <http://www.gpo.gov/fdsys/>
- _____ (2013d), Money Laundering and Financial Crimes Country Database. Recuperado de <http://www.gpo.gov/fdsys/>
- _____ (2013e), The President's News Conference with President Enrique Peña Nieto of Mexico in Mexico City. Recuperado de <http://www.gpo.gov/fdsys/>
- _____ (2014a), Nomination of John F. Kerry to be Secretary of State. Recuperado de <http://www.gpo.gov/fdsys/>
- _____ (2014b), Foreign Operations and Related Programs Appropriations for 2014. Recuperado de <http://www.gpo.gov/fdsys/>
- _____ (2014c), Current and Future Worldwide Threats to the National Security of the United State. Recuperado de <http://www.fdsys.gov/>
- _____ (2014d), Commerce, Justice, Science, and Related Agencies Appropriations for 2014. Recuperado de <http://www.gpo.gov/fdsys/>

Márgenes al capitalismo: ¿Buen Vivir como gobernanza global?

*Perla Marina Palacios Díaz**

*Mario Demetrio Palacios Moreno***

Introducción

El análisis político del discurso del Buen Vivir permite vislumbrar cuáles han sido las transformaciones de éste al convertirse en política de Estado y gestión pública de gobierno, durante la administración del expresidente Rafael Correa (2007-2017).

Si bien, el Buen Vivir nace como concepto cuestionador ante la noción dominante de desarrollo lineal, basado en el consumo desmedido y el modelo de acumulación capitalista. Para esta investigación, es vital entender cómo aparece en términos discursivos ante la arena pública ecuatoriana y por qué se entrelaza en el ejercicio del poder político del país. Además, enfatiza la relación existente entre las agendas actuales de desarrollo a nivel internacional y la instrumentalización del concepto Buen Vivir/Sumak Kawsay por diversos organismos internacionales, reto que dificulta la implosión de la gobernanza global.

*Estudiante del Doctorado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

**Doctor en Ciencias de Gobierno y Política. Profesor-investigador del instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

Para lo anterior, esta investigación se apoya en el trabajo de campo¹ realizado en el Instituto Superior de Investigación y Posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas en la Universidad Central del Ecuador, de septiembre a diciembre de 2017 en la ciudad de Quito.

Se propone revisar el proceso de la Asamblea Constituyente de 2007-2008 para reflexionar sobre el nuevo modelo de desarrollo que estableció el gobierno de Ecuador, el cual, en el discurso, resumió una visión armónica del ser humano con la naturaleza y consigo mismo, pero en la práctica desvirtuó lo dicho.

¹Trabajo de campo para obtener el grado de Doctorado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades Alfonso Vélez Pliego, de la BUAP. Mediante el muestreo de bola de nieve, el total de los sujetos entrevistados en el trabajo de campo fue de 25. Se utilizó el muestreo de bola de nieve ya que la muestra estuvo limitada a un grupo particular de investigadores, funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil ecuatoriana que estudian, manejan, discuten y configuran el entramado político del Buen Vivir en Ecuador. Esta investigación mediante el análisis político a nivel de actores pretendió examinar las prioridades políticas, así como las razones, los recursos y el grado de influencia que tuvieron en el ámbito de la política y sus resultados. Sin embargo, es necesario mencionar que algunos actores relevantes para el caso de estudio se rehusaron a dar la entrevista para este trabajo de investigación. Las entrevistas semiestructuradas estuvieron destinadas a encontrar respuesta a quién, quiénes, qué, cuándo, cómo y por qué en Ecuador dichos actores han incurrido en la seductora narrativa del Buen Vivir. Este entramado político-social posibilitó que el objeto de estudio como concepto y práctica se constituyera en el bastión de la conflictividad dentro del orden social en Ecuador. Lo anterior, debido a sus significativas diferencias y contradicciones en la práctica, así como por los discursos emanados desde numerosas identidades sociales, las cuales tomaron el concepto como parte fundamental de su proyecto político y lo disputaron desde su trinchera. Lo anterior, provoca preguntar, ¿cuál fue el proceso de suma que permitió la entrada del Buen Vivir como categoría discursiva y de praxis en el campo político ecuatoriano? Esta inquietud hace posible afirmar que el paradigma Buen Vivir adquirió un protagonismo en la arena política durante el proceso del Constituyente de 2008, el cual respondió a un acumulado de luchas históricas por diversos actores.

Asamblea Constituyente 2007-2008:
Buen Vivir en el juego político ecuatoriano

La Asamblea Constituyente 2007-2008 en Ecuador, fue un proceso que estuvo representado como un símbolo de cambio. Si bien en un primer momento tuvo una alineación potencializadora entre los actores políticos comprometidos con el nuevo *paradigma*,² a lo largo del tiempo presentó ciertas rupturas entre ellos. Estas rupturas de orden teórico y práctico en cuanto al entendimiento del concepto del Buen Vivir, establecieron el juego político de los primeros 10 años del gobierno de la Revolución Ciudadana en Ecuador.³

²En referencia al Buen Vivir como paradigma.

³Hubo un momento dentro de Alianza País, en el que la gente más comprometida con el Buen Vivir lo planteó como una alternativa del desarrollo [esto encuadrado en la izquierda posdesarrollistas] y otra postura más pragmática como un elemento diferenciador de la izquierda en Ecuador. Lo que permitió en un inicio y faramalla distanciarse de la izquierda tradicional e incluso de la izquierda indigenista, la cual compartía intereses con el movimiento indígena. Esta izquierda no era más que una izquierda desarrollista que retomaba la matriz folclórica del indígena [para ganar posiciones y simpatizantes] pero que no estuvo nunca preocupada por dichos sujetos. Es decir, compitió por el desarrollo de las fuerzas productivas, desarrollo tecnológico, crecimiento económico, dominación de la naturaleza manteniendo una relación asimétrica y de dominación con sus pueblos originarios. Nunca cuestionó la tríada desarrollo-progreso-crecimiento, sino que la reforzó. Ante este escenario, existieron mezclas sin ningún pudor en la retórica. Por un lado, se tiene la herencia del socialismo del siglo XX en el socialismo del siglo XXI que no son impulsos necesariamente anticapitalistas, sino que se empieza a reducir anticapitalismo-antineoliberalismo, además de tener una concepción restringida [a sólo tres aspectos] del neoliberalismo, dejando de lado la transformación cultural que el neoliberalismo ha tenido. Pero en ese sentido, en Ecuador es posible encontrar políticas neoliberales y políticas antineoliberales imponiéndose entre ellas en el ejercicio del poder público de Alianza País. Así como en la propia retórica de la inclusión, de la lucha contra la pobreza y la igualdad, pero manteniendo ciertas herramientas de control o intimidación como regular a los medios, a las organizaciones no gubernamentales, así como la restricción de la libertad de expresión. Lo anterior, siendo la peor herencia del socialismo con un partido político piramidal que obedece a un único líder.

La Asamblea Constituyente durante su proceso consultivo tomó vida propia al narrar al Buen Vivir como una contrapropuesta al sistema dominante. Esta contrapropuesta, con raíces y bases en cosmovisiones indígenas y afroancestrales, trató de llegar a la Constitución de 2008 como una manera de proponer nuevos caminos para la sociedad en su conjunto, propuesta que se discutió desde diversos analistas.

Asimismo, estuvo representada por la sociedad civil, el movimiento indígena, diversos movimientos sociales, ecologistas y activistas sociales del país, así como académicos ecuatorianos y extranjeros, preocupados por construir un nosotros en contra de los poderes fácticos como el poder financiero y las instituciones del neoliberalismo. En resumidas cuentas, el debate emanado en el proceso constituyente buscaba una alternativa al sistema de acumulación actual desde la actuación estatal.

Aunado a lo anterior, el proceso de la Asamblea Constituyente en Ecuador representó una esperanza ante la grave crisis política y jurídica que el país había estado viviendo desde los años noventa.

En abril de 2005, después del derrocamiento del presidente coronel Lucio Gutiérrez, el vicepresidente Alfredo Palacio —médico de profesión— al tomar posesión ofreció cambiar la situación existente, particularmente la inestabilidad institucional, y se comprometió a convocar a una Asamblea Constituyente. Esta promesa no pudo cumplirse por los desacuerdos que primaron entre los dos poderes del Estado —Ejecutivo y Legislativo—; desacuerdos en cuanto a los temas que debían ser conocidos por la constituyente y porque el Congreso quería ser protagonista de las reformas a la Carta Magna. En el periodo inmediato, 2006, el tema del cambio mediante un proceso constituyente sirvió de

bandera electoral a algunos de los candidatos presidenciales; un especial impulsor de esta idea fue el ganador de estos comicios, el economista Rafael Correa, quien —inmediatamente de posesionado— va a poner en práctica un proceso constituyente (Salgado, 2008: 264).

En otras palabras, el proceso constituyente fue un punto de inflexión importante, el cual trató de definir los alcances del nuevo régimen, siendo la ciudadanía ecuatoriana la principal protagonista de las reformas constitucionales. Se interesó con quién y cómo pensar, buscó con quién dialogar, debatir, discutir y conversar para construir una apuesta de Buen Vivir que intentara tomar distancia del modelo neoliberal, el cual exalta la visión individualista basada en el consumo. Sin embargo, aunque esta inflexión posibilitó diversas implicaciones tanto teóricas como prácticas dentro y fuera de Ecuador, con el paso del tiempo la discusión se centró en la disputa por definir el concepto y práctica del Buen Vivir desde los diferentes sujetos políticos nacionales del país.

Antes de continuar, no se puede dar por hecho que el lector conozca la historia del discurso político del Buen Vivir en Ecuador. Por ello, esta investigación ubica el rompecabezas de sus inicios, sus propósitos y sus propuestas en orden de caracterizar el objeto de estudio. Aunado a lo anterior, es necesario distinguir que el análisis de la categoría es presa de un amplio abanico, que puede ser revisado desde tres corrientes que se retroalimentan constantemente, ya sea en el conflicto o en el acompañamiento político.

Por tanto, el concepto del Buen Vivir puede entenderse, en primer lugar, como un discurso de lo subalterno a partir de la lucha del movimiento indígena a finales del siglo XX. En

segundo lugar, como una alternativa al modelo de desarrollo dominante y oposición al neoextractivismo como política pública, y por último, como una nueva intervención de la gestión política.

Como un discurso de lo subalterno

Esta perspectiva articula al concepto de Buen Vivir como una idea autóctona de los pueblos originarios de Ecuador y Bolivia. De esta forma, Buen Vivir/Sumak Kawsay es como una expresión de la cosmovisión andina, la cual es tan vieja como las montañas, posiciona una nueva relación del ser humano con la naturaleza, decosifica la instrumentalización de la misma y la pone en el centro de la dinámica social.

Además, la corriente desde el discurso de lo subalterno se caracteriza por la relevancia que diversos teóricos le dan a la autonomía de los pueblos indígenas y los elementos que componen la cosmovisión andina en la construcción del Sumak Kawsay. Sin embargo, como discurso público encuentra su germen en la política mestiza a principios de siglo con el movimiento indígena.

El movimiento indígena es uno de los sujetos políticos más destacados de la arena pública ecuatoriana. Su preocupación fundamental es el reconocimiento de un Estado plurinacional e intercultural, propuesta que logró convertirse en proyecto nacional y ser plasmada en la Carta Magna, gracias al proceso constituyente de Ecuador en 2007-2008.

Lo anterior permite que desde el movimiento indígena se realice una búsqueda de interpretaciones del Sumak Kawsay con su noción política. Por ejemplo, desde la Confederación de

Nacionalidades Indígenas del Ecuador, mejor conocida como Conaie,⁴ el Buen Vivir es retomado en el campo político como un elemento de resistencia y demanda.

Es necesario situar que esta investigación no se centra en el debate sobre la teorización del movimiento indígena en Ecuador, pero considera importante reposicionarlo como actor elemental en la vida pública del país, dado que permite analizar su incidencia en el ámbito político alrededor del discurso del Buen Vivir.

La irrupción del Movimiento Indígena ecuatoriano en 1990 en la arena pública, cuestionó la opresión que los pueblos originarios han vivido desde la colonia. Si bien en ese momento no utiliza el discurso del Sumak Kawsay como herramienta movilizadora, plantea las bases en la vida política nacional hacia una sociedad distinta. La lucha indígena ecuatoriana en el levantamiento del noventa se centró en el reconocimiento constitucional de Ecuador como un Estado plurinacional e intercultural.⁵

En otras palabras, las protestas indígenas de ese momento demandaron la posibilidad de participar en la vida social sin

⁴Organización que aglutina en su seno a las nacionalidades, pueblos, comunidades, centros y asociaciones indígenas del país que han resistido distintas formas de dominación, explotación y discriminación desde la colonia. Recuperado de <https://conaie.org/>

⁵En Ecuador, la interculturalidad expresa la construcción de un concepto político por parte del movimiento indígena, el cual se posiciona a partir de su propuesta en torno a la educación intercultural-bilingüe desde los años ochenta y noventa. En la Asamblea Constituyente de 2007-2008 al movimiento le interesa la vinculación de ese concepto con alguna demanda en concreto, y posiciona el Buen Vivir con la creación de un Estado plurinacional y multiétnico que permita la autonomía y libertad de los pueblos y comunidades indígenas de Ecuador sobre su educación y territorio.

renegar su identidad a partir del posicionamiento del concepto político de la interculturalidad.

Así, puede entenderse que tanto el discurso de la interculturalidad como el del Buen Vivir son discursos con conceptos políticos, para posicionar demandas específicas desde el movimiento indígena ecuatoriano. En palabras de Philipp Altmann:⁶

Investigar el origen del Sumak Kawsay, su uso tradicional y sus significados en las diferentes circunstancias, constituye una tarea para la antropología. Las ciencias sociales destacan que la historia del Buen Vivir como concepto político, con reivindicaciones críticas y potencial para el cambio, comienza con una serie de publicaciones a partir del 2000 (Altmann, 2013: 290).

En síntesis, el análisis político del Buen Vivir desde el discurso de lo subalterno se centra en el contexto de la Constituyente, bajo el formato analítico preconstituyente, constituyente y posconstituyente.

El movimiento indígena y sus planteamientos políticos, desde una postura crítica, retomaron el discurso del Buen Vivir después de la aprobación de la Constitución en la ciudad de Montecristi en 2008, dado que la lucha del movimiento, durante el proceso constituyente, se centró en el reconocimiento de la interculturalidad y la plurinacionalidad por parte del Estado ecuatoriano.

Sin embargo, durante el proceso constituyente el concepto del Buen Vivir se fue adecuando en su significación a distintas

⁶Doctor en Sociología por la Universidad Libre de Berlín. Profesor-investigador de la Universidad Central del Ecuador. Entrevista realizada en la ciudad de Quito en septiembre de 2017.

perspectivas. De acuerdo con Ariruma Kowii,⁷ se entiende que existió una apropiación gubernamental del concepto Sumak Kawsay/Buen Vivir porque a pesar del gran logro y conquista de lo público, refiriéndose a las reformas constitucionales de 2008, no existen políticas públicas claras para los indígenas en Ecuador, aunque el discurso gubernamental del Buen Vivir incluyó el concepto en todos sus ejes públicos. Así, el discurso institucionalizado del Buen Vivir se aparta de los postulados andino-amazónicos originarios.

En otras palabras, David Cortez⁸ explica que la relación vertical entre la naturaleza y el ser humano, plasmada desde la cosmovisión indígena del Buen Vivir, se perdió al ejecutarse en el discurso político del gobierno.

Desde el punto de vista semántico, la expresión castellana Buen Vivir, implementada en la Constitución ecuatoriana, no correspondería a una traducción análoga del Sumak Kawsay de las tradiciones kechwas-kichwas (Cortez, 2014: 320).

De igual forma, para el académico indígena Floresmilo Simbaña,⁹ exdirigente de la Conaie, el Sumak Kawsay es un discurso imbricado en la memoria de los pueblos originarios, que se adecuó al discurso de la Constituyente:

⁷Doctor en Estudios Culturales Latinoamericanos. Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador (UASB-E). Entrevista realizada en la ciudad de Quito, en septiembre de 2017.

⁸Doctor en Filosofía por la Universidad de Viena. Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador. Entrevista realizada en la ciudad de Quito, en noviembre de 2017.

⁹Licenciado en Derecho de la Universidad Central del Ecuador. Dirigente kichwa de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (Ecuarunari). Exdirigente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. Entrevista realizada en la ciudad de Quito, en octubre de 2017.

Desde la perspectiva histórica, el Sumak Kawsay ha subsistido en la memoria histórica de las comunidades indígenas de la región andina como un sentido de vida, una ética que ordena la vida de la comunidad [...] por siglos el Sumak Kawsay fue rescatado y practicado por las familias, el ayllu, la comunidad, y es justamente aquí donde los actuales movimientos indígenas retoman y reivindican este principio como perspectiva ética-civilizatoria (Simbaña, 2011: 212).

Lo anterior se profundizará más adelante en las críticas hacia el gobierno del expresidente Rafael Correa con la instrumentalización del concepto.

Como una alternativa al modelo dominante de desarrollo y oposición al neoextractivismo¹⁰

Dentro de esta perspectiva, el Buen Vivir se considera como alternativa al modelo dominante de desarrollo. Los planteamientos teóricos que cuestionan esta visión incluyen la crítica hacia el crecimiento lineal, la concepción del tercer mundo y la reflexión en torno al imaginario dicotómico sobre desarrollo/subdesarrollo.

Es decir, esta perspectiva se caracteriza por la relevancia que sus autores le dan a la preservación de la naturaleza y a la construcción participativa del Buen Vivir, considerando a los conocimientos comunales y ancestrales como pilares

¹⁰Víctor Álvarez, en el *genoma económico del extractivismo-rentista* (Álvarez, 2014) concibe al extractivismo como un modelo de acumulación, basado en la explotación intensa de la naturaleza, y es, al mismo tiempo, un mecanismo de saqueo en beneficio al norte global. El concepto de neoextractivismo/extractivismo-rentista se explicará a detalle en este apartado, situando su relación con el discurso decolonial y posdesarrollista del Buen Vivir.

importantes de una sociedad armónica entre la naturaleza y el ser humano.

Siguiendo esta línea, existen dos postulados teóricos similares que la construyen: por un lado, se encuentra la teoría decolonial,¹¹ y por el otro, un cuestionamiento hacia el concepto de desarrollo eurocéntrico que involucra el análisis de varias corrientes.¹²

La decolonialidad del modelo civilizatorio en América Latina, es un posicionamiento teórico que propone un modo distinto de vivir, coexistir, pensar y racionalizar. En ella, el concepto del Sumak Kawsay es bien recibido y se teoriza desde

¹¹La teoría decolonial dentro de las ciencias sociales apunta a la necesidad ética y política de pensar más allá de las herencias culturales del norte en el sur global, principalmente en América Latina. En otras palabras, es una categoría conceptual, una orientación analítica en la región que ha permitido construir conocimiento desde una postura diversa y ajena a la dominante. Esta postura desborda el paradigma heredado de la ciencia social eurocéntrica, ya que incorpora el conocimiento subalterno para que sea escuchado.

¹²A principios de la década de los noventa surgen críticas y cuestionamientos al concepto dominante de desarrollo. El desarrollo, es en el discurso político donde se da la principal construcción de políticas económicas, iniciando desde el cuarto punto expuesto en el discurso de Truman, hasta en lo que la actualidad el discurso del desarrollo plantea. El adjetivo subdesarrollo aparece al comienzo del primer párrafo del punto IV del discurso del presidente estadounidense Harry Truman en 1949 —después de la Segunda Guerra Mundial—, justificando la acción intervencionista del gobierno estadounidense en Europa a través del Plan Marshall. “Esta innovación terminológica modifica el sentido del término ‘desarrollo’, introduciendo una relación inédita entre desarrollo y subdesarrollo [...] el desarrollo toma entonces un sentido transitivo correspondiendo a un principio de organización social, mientras que el subdesarrollo será considerado como un estado que existe naturalmente, es decir, sin causa aparente [...] en el plano conceptual, el nuevo binomio desarrollo-subdesarrollo introduce la idea de una continuidad sustancial entre los dos términos que sólo se diferencian relativamente entre sí. El estado de subdesarrollo no es el inverso del desarrollo, sino su forma inacabada [...] el binomio mantiene una diferencia entre las distintas partes del mundo y lo hace de manera tal que justifica la posibilidad o la necesidad de una intervención, si no se pudiera permanecer pasivo ante el espectáculo de la miseria” (Rist, 2002: 90).

la relación horizontal entre los pueblos indígenas y la naturaleza haciendo referencia a la autogestión. El discurso del Buen Vivir dentro de la categoría analítica decolonial puede considerarse como una alternativa al desarrollo que rompe grilletes y posturas tradicionales de orden ontológico, epistemológico, metodológico y axiológico del análisis en las ciencias sociales.

Buen Vivir/Sumak Kawsay dentro del análisis decolonial es una oportunidad para imaginar otros mundos, que tratan de romper con ideas que son presas de la visión y pensamiento eurocéntrico. Desde la decolonialidad, se abraza al concepto Sumak Kawsay a partir de prácticas particulares ejercidas por grupos subalternos, en su mayoría indígenas, en el país.

Aunado a lo anterior, en la zona andina y en los últimos años también en el norte global, el concepto de Sumak Kawsay ha encontrado potencia. Desde Europa, la potencia se centra en las teorías alternativas al desarrollo¹³ como reacción global ante la pérdida, ausencia o crisis de propuestas alternativas al capitalismo que no se asociaran al fracaso del socialismo.

Es decir, a finales del siglo XX y principios del XXI surgen de golpe y al mismo tiempo, en varias partes del planeta, conceptos similares en la búsqueda de alternativas al desarrollo dominante por parte de diversos autores desde el norte global. Estas críticas al discurso dominante de desarrollo retoman el concepto de Buen Vivir a principios del siglo XXI, consi-

¹³A modo de ejemplificación, Gilbert Rist (2002) considera al concepto desarrollo occidental como un mito, arraigado al paradigma desarrollista en el sur global. Vislumbra al desarrollo como un proyecto cultural y económico, como una *impostura intelectual*, el cual es necesario arrancar de raíz en su cognición y semántica mediante una matriz indígena-campesina alternativa. Por su parte, Serge Latouche (2006) propone la teoría del decrecimiento enfocándose en el papel del crecimiento como un problema central. Asimismo, Arturo Escobar (2007) sugiere entender al desarrollo como discurso ordenador del mundo.

derándolo como un abanico de saberes tradicionales y como un conjunto de prácticas para construir otros ordenamientos sociales y económicos más allá de las cercas impuestas por la modernidad. Sumak Kawsay como concepto, se plantea como una nueva relación tanto con la naturaleza como con la sociedad, desmantelando el concepto dominante de desarrollo y crecimiento lineal. En palabras de Ana María Larrea:

La idea del Buen Vivir surge básicamente como un cuestionamiento al concepto de “desarrollo”, pensado como el “progreso sin fin”, como la “acumulación sin fin” (Larrea, 2014: 239).

Retomar el análisis del Buen Vivir desde una postura decolonial y posdesarrollista, exige pensarlo como una posibilidad de eliminar ideologías referentes al discurso del desarrollo. Es decir, reanudar las críticas hacia el concepto dominante de desarrollo para explicar por qué el Buen Vivir desde el ejercicio del poder político no debe caer en las dinámicas desarrollistas impulsadas desde la década de los setenta en América Latina. De acuerdo a lo anterior, Alberto Acosta¹⁴ junto con otros teóricos como

¹⁴Economista ecuatoriano, fue profesor e investigador de la Flacso, sede Ecuador. Exministro de Energía y Minas en el periodo de 2007 y expresidente de la Asamblea Constituyente 2007-2008. La entrevista realizada en Quito, en septiembre de 2017 a Alberto Acosta se retoma en este apartado para explicar que, como alternativa, Buen Vivir tiene un desgaste ideológico, producto de la gestión gubernamental del periodo de gobierno del expresidente Correa. El concepto, en manos del gobierno de Rafael Correa, no pudo prefigurar la creación de una sociedad distinta al capitalismo, dado que Correa —en capacidad de presidente— ejerció una influencia contundente sobre determinadas metas y objetivos políticos considerados estratégicos. Asimismo, el movimiento Alianza País planteó un discurso vacío alrededor de la idea del concepto, es decir, la estructura estatal —que se veía como un instrumento de transformación en sus inicios— vació de contenido al *Buen Vivir* y lo transformó en una herramienta política, la cual ejerció control y poder dentro de la vida pública ecuatoriana. La urgencia, aunque exista una cooptación del concepto Buen Vivir por parte del gobierno, es pensar

Eduardo Gudynas¹⁵ proponen abandonar las prácticas extractivas desde el rechazo a los principales mitos que legitiman al extractivismo y enfatizan la necesidad de un Estado con una lógica distinta, reivindicando lo plurinacional, la articulación de lo local, nacional e internacional y la construcción de soberanías económicas, financieras, culturales, alimentarias, de salud, etcétera.

Asimismo, el pensamiento de Eduardo Gudynas hace un recorrido por los ideales del progreso y crecimiento lineal, su desmitificación y la crítica hacia el neoextractivismo de los países de izquierda progresista en América Latina a comienzos del siglo XX. En sus palabras:

Se ha generado un neoextractivismo progresista que muestran diferencias importantes con las anteriores estrategias propias de gobiernos conservadores, basadas en la transnacionalización y la subordinación del Estado, pero que de todos modos repite esa apropiación masiva de la naturaleza, las economías de enclave y su inserción global subordinada (Gudynas, 2011: 35).

A esta perspectiva se le puede sumar la visión de Dávalos y Albuja (2014), Henry Veltmeyer y James Petras (2014), quienes sostienen la hipótesis de que la innovación del discurso nacionalista del gobierno ecuatoriano radica en convertir la renta extractiva en una estrategia de articulación social y política que se utiliza para movilizar a la sociedad y desarrollar

en cómo recuperar la comunidad, solidaridad comunitaria, así como visualizar los casos potenciales de *buen vivir* dentro y fuera de Ecuador.

¹⁵Secretario ejecutivo del Centro Latinoamericano de Ecología Social en Uruguay. Intelectual latinoamericano con profundo intereses en el análisis de estrategias de desarrollo sustentable y políticas ambientales en América Latina.

un consenso alrededor del extractivismo como una necesidad inevitable para el desarrollo y la equidad.

Igualmente, hacen una reflexión sobre las prácticas neoextractivistas en la región, delimitando varias premisas, entre ellas que la extracción de recursos naturales es una estrategia de desarrollo económico y pilar fundamental de un modelo en donde algunos gobiernos buscan una estrategia de desarrollo nacional para insertarse en la economía mundial capitalista.

De esta forma, fijan al neoextractivismo como un extractivismo rentista, el cual no se predica sobre la base de la extracción de plusvalor, sino sobre la base de la apropiación de ganancias extraordinarias en forma de renta, es decir, valor que no se crea sino del que se adueñan a través de las nuevas formas de saqueo que ponen en práctica tanto las multinacionales como los gobiernos que operan en el sector extractivo.

Dentro de los debates más sustanciales sobre las políticas extractivas en América Latina, el análisis de Horacio Machado (2016) sobre la vinculación entre la ecología política del neoliberalismo de los regímenes extractivistas, hace clara una referencia en torno al extractivismo como dispositivo de poder colonial. Lo que permite interpretar la lógica que persigue el auge minero en la región, explicado desde la imbricación de la modernidad y el colonialismo. De acuerdo con Machado,

el extractivismo reposa decisivamente en la fundacional y persistente concepción de la naturaleza americana como objeto colonial. [...] Aparece ante el pensamiento hegemónico global y ante las élites dominantes de la región como un espacio subalterno, que puede ser explotado, arrasado y reconfigurado, según las necesidades de los regímenes de acumulación vigentes (Machado, 2016: 20).

La visión decolonial y posdesarrollista del Buen Vivir mantiene una confrontación irresoluble con el ejercicio del poder político de Alianza País, principalmente durante el periodo de Rafael Correa; sin embargo, en la coyuntura actual mantiene su distancia con el actual gobierno de Lenin Moreno.¹⁶

Como una nueva intervención de gestión política

El discurso del Buen Vivir arropado bajo una nueva concepción de gestión política debe ser revisado con cuidado. Si bien, esta postura se caracteriza por la relevancia que se le da a la gestión pública estatal desde el discurso del Buen Vivir, así como a los elementos relativos a la equidad social. A lo largo

¹⁶A pesar de la consulta popular realizada en 2017 sobre la explotación del crudo en el Parque Nacional Yasuní, conflicto socioambiental profundizado durante la gestión de Correa, la consulta de Lenin Moreno (actual presidente de Ecuador) continúa con los planes de la herencia del extractivismo en el país. La iniciativa Yasuní ITT, llamada así por estar formado por los campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT), nació en el primer periodo de gobierno de Rafael Correa y fue presentada en un inicio por Alberto Acosta. La iniciativa planteó la idea de mantener el petróleo en tierra en el Parque Nacional Yasuní en la Amazonia, a cambio de una compensación económica por parte de la Comunidad Internacional. El gobierno de Correa solicitó a la Comunidad Internacional el 50 por ciento de los ingresos perdidos por no explotar el crudo en esa zona. Lo anterior corresponde a 920 millones de barriles de crudo, representando alrededor del 20 por ciento de las reservas del país. La propuesta de no explotar el crudo del Yasuní se expuso originalmente en junio de 2005; sin embargo, la iniciativa fue asumida oficialmente por el presidente de la República el 30 de marzo de 2007. Así, la iniciativa Yasuní ITT puede considerarse también como una estrategia discursiva de Rafael Correa, quien la dio por terminada en 2013. *El mundo nos ha fallado*, era la frase de su discurso con el que permitió el inicio de la explotación petrolera del Yasuní. Lo anterior generó mayor conflictividad entre el gobierno, los grupos ecológicos, los pueblos originarios en aislamiento o no contactados y diversos intelectuales, incluyendo a Alberto Acosta. La práctica discursiva del Buen Vivir llegó a estas narrativas, disputándose una vez más su genealogía y sentido de existir.

de este trabajo, se plantea que la política medioambiental y la génesis del Buen Vivir en la cosmovisión indígena se dejan en segundo plano desde el discurso del Buen Vivir como nueva intervención política.

Desde esta perspectiva, se entiende que la noción del Buen Vivir o Sumak Kawsay nació como parte de un discurso público¹⁷ dentro del proceso de la Asamblea Constituyente en 2007-2008, el cual sirvió como herramienta política para varios actores sociales. A modo de ejemplificación, mientras que el movimiento indígena utilizó al Buen Vivir de forma combativa y de posicionamiento de una demanda en concreto —la cual aún no queda saldada en Ecuador y que, por el contrario, ha intensificado la lucha por el reconocimiento de sus derechos ante el Estado—, los diversos movimientos ecologistas en Ecuador siguen luchando por la defensa del régimen del Buen Vivir en el país en contra de las acciones extractivas que el gobierno ha mantenido en los últimos años.

No obstante, el discurso legítimo del gobierno tomó como “eje” político al Buen Vivir y lo fue rectificando en el tiempo para justificar una forma de desarrollo específico con la exacerbada actividad extractiva que se realiza en el país.

En otras palabras, el discurso del Buen Vivir bajo el formato de análisis preconstituyente, constituyente, posconstituyente ha sentado las bases para la discusión ciudadana sobre otra forma de pensar y racionalizar el mundo en torno a la relación con la naturaleza y discutir sobre alternativas al

¹⁷El Buen Vivir apareció como un discurso público en el proceso constituyente, el cual tuvo mucha inquietud e interés dentro y fuera de Ecuador. Si bien el Buen Vivir no era el proyecto de la Constituyente, empezó a tomar forma gracias a los discursos emanados por diversos intelectuales, así como por el movimiento indígena y por el propio gobierno.

desarrollo dominante y a políticas económicas emanadas en su nombre. No obstante, este trabajo considera oportuno proponer que el discurso del Buen Vivir como una herramienta de gobernanza se asume como debate público de la asamblea.

A pesar de que en un primer momento se propuso al Buen Vivir como una manera de presentar nuevos caminos para la sociedad en su conjunto —es decir, pensar desde y con lo indígena para construir este pensamiento organizado de forma colectiva y ancestral—, como debate público, el proceso político contemporáneo de Ecuador convirtió el concepto en un elemento político discursivo,¹⁸ dado que el Buen Vivir ante el discurso legítimo es funcional al Estado y a su estructura, la cual presenta un proyecto de modernización que no se aleja del sistema capitalista, ya que se enfrasca en el formato de gobierno que mistifica y folcloriza al propio concepto. Es decir, desde el discurso gubernamental, Buen Vivir no abandonó el núcleo del progreso económico, no buscó mantener límites ecológicos y se aglutinó a procesos electorales para la transformación social, acallando las voces del subalterno cuando no se alineaban a su formato de gobierno.

Catherine Walsh¹⁹ advirtió con anterioridad sobre la cooptación del discurso sobre el Buen Vivir como nuevo régimen de desarrollo en Ecuador y en la región andina, haciendo referencia

¹⁸El Buen Vivir fue incluido como concepto en la Constitución de 2008 sin explicarse bien qué es lo que postula, que permite asimilarlo como un entramado narrativo de todo a lo que suene progresista, indígena, originario: “El Buen Vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades y de la convivencia armónica con la naturaleza” (artículo 275).

¹⁹Profesora principal y directora del Doctorado en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede de Ecuador, donde también dirige el Taller Intercultural y la Cátedra de Estudios de la Diáspora Afro-Andina. Entrevista realizada en la ciudad de Quito, en diciembre de 2017.

a la poca posibilidad de que el Buen Vivir, como política pública, se separe de la matriz colonial de poder, de los viejos desarrollismos, así como de los intentos de humanizar al capitalismo y al proyecto neoliberal. En otras palabras, Walsh marcó la distancia del Buen Vivir y la realidad política ecuatoriana.

El análisis político del discurso del Buen Vivir permite situar una valiosa reflexión ante los intentos de gobernanza por parte de un gobierno de corte progresista²⁰ en la región latinoamericana. En la ciudad de Montecristi, al aprobarse la Constitución de 2008, se abrió un paraguas de posibilidades y de discusiones políticas en el país. Aunque el gobierno de Rafael Correa mantuvo un tinte autoritario ante las incidencias públicas de la sociedad civil ecuatoriana, ésta no dejó de posicionar en el debate público la discusión del Buen Vivir.

La coyuntura actual obliga llevar a la reflexión el análisis sobre cómo conciben al debate Buen Vivir/Sumak Kawsay desde reflexiones globales.

²⁰Si bien el discurso del progresismo ecuatoriano estuvo posicionado por la idea de luchar por un mundo diferente para la construcción de otras realidades, este discurso experimentó niveles de conflictividad en diversos polos debido a la orientación del modelo de transformación erigido. El modelo progresista permeó la disputa interna desde la conflictividad medioambiental y la conflictividad económica al constituirse en un régimen rentista. Aunado a lo anterior, esta investigación propone repensar nuestro lugar de enunciación ante un proceso de transformación en la región, debido a que existe una depredación de energías utópicas en el entendimiento de la aplicación de políticas públicas en Ecuador y es necesario repensar la depredación del discurso de cambio en América Latina, principalmente en Ecuador. Repensar nuestro lugar de enunciación debería incluir resignificar los procesos internos para indagar el papel que juegan los sujetos políticos en la conformación de conflictos y lo que se disputan en la construcción del orden social. Es decir, la producción de los antagonismos en Ecuador permite vislumbrar la constitución de los sujetos políticos, sus acciones y sus lógicas. Sin embargo, el estudio del Buen Vivir fuera de Ecuador se ha centrado en explotar la posibilidad de colocarlo como alternativa a la lógica capitalista mal aplicado en términos de gobernanza. Esta academia ha hecho muy poco por estudiar la dinámica local, los desafíos, los encuentros y las rupturas del Buen Vivir desde el discurso político interno.

Aunado a lo anterior, la Agenda 2030²¹ brinda una posibilidad de gobernanza global para el desarrollo, sin embargo, retoma desde cierta postura el discurso instrumentalizado del Buen Vivir en Ecuador.

La agenda internacional normalizó estas experiencias olvidando su contexto específico y desvirtuó su carácter y dinámica interna. Cuestión que puede palpase, en la curiosa alineación encontrada entre algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)²² y el Plan del Buen Vivir 2013-2017.

²¹La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU, con sus 17 ODS, marcaron un hito en la gobernanza global, dado que 193 Estados miembros de la ONU, junto con la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado discutieron sobre enormes desafíos que el mundo presenta actualmente.

²²En septiembre de 2015, más de 150 jefes de Estado y de gobierno se reunieron en la histórica Cumbre del Desarrollo Sostenible en la que aprobaron la Agenda 2030. Esta agenda contiene 17 objetivos de aplicación universal que, desde el 1 de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible en el año 2030. Los ODS son herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y buscan ampliar los éxitos alcanzados con ellos, así como lograr aquellas metas que no fueron conseguidas. Estos nuevos objetivos presentan la singularidad de instar a todos los países, ya sean ricos, pobres o de ingresos medianos, a adoptar medidas para promover la prosperidad al tiempo que protegen el planeta. Reconocen que las iniciativas para acabar con la pobreza deben ir de la mano de estrategias que favorezcan el crecimiento económico y aborden una serie de necesidades sociales, entre las que cabe señalar la educación, la salud, la protección social y las oportunidades de empleo, a la vez que luchan contra el cambio climático y promueven la protección del medio ambiente. A pesar de que los ODS no son jurídicamente obligatorios, se espera que los gobiernos los adopten como propios y establezcan marcos nacionales para su logro. Los países tienen la responsabilidad primordial del seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos, para lo cual es necesario recopilar datos fiables, accesibles y oportunos. Las actividades regionales de seguimiento y examen se basarán en análisis llevados a cabo a nivel nacional y contribuirán al seguimiento y examen a nivel mundial (véase <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>). Es preciso notar que el siguiente apartado de esta investigación profundizará en el análisis de la alineación global de los normalizados objetivos del Buen Vivir por el Estado ecuatoriano y los ODS de la Agenda 2030.

La alineación del Plan del Buen Vivir con los ODS puede verse reflejado en los estudios del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe;²³ en el interés de buscar sinergias entre la Agenda 2030 y los compromisos globales se ha esbozado la formulación, la implementación, el seguimiento, la evaluación, los instrumentos e incluso los actores en la alineación del Sistema Nacional de Planeación en Ecuador con la agenda internacional, definiendo para ello un entramado conceptual para la convergencia entre ambos.

A modo de ejemplificación, el objetivo 1.3, Afianzar la institucionalidad del Estado democrático para el Buen Vivir perteneciente al Plan Nacional del Buen Vivir, de acuerdo con el observatorio, éste estaba intrínsecamente ligado al primer ODS: Fin de la pobreza, al quinto ODS: Igualdad de género, y al décimo sexto ODS: Paz, justicia e instituciones sociales.²⁴ Lo anterior parece hacer referencia contradictoria a la visión articulada en la narrativa del propio plan:

Es apropiado destacar que nuestro Plan Nacional para el Buen Vivir va más allá de las propias metas fijadas por la Naciones

²³El Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe es un espacio de análisis, información y construcción colectiva para los gobiernos, la academia, el sector privado y la sociedad civil, acerca de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. *Tiene como objetivo central apoyar a los países de América Latina y el Caribe en el fortalecimiento de sus procesos de planificación y gestión pública, y contribuir a la vinculación de dichos procesos con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/acerca-de>

²⁴Para una mayor ejemplificación de la alineación y la búsqueda por la convergencia entre los ODS y los objetivos del Buen Vivir del Plan del Buen Vivir 2013-2017, puede consultarse la siguiente página oficial del Observatorio Regional para la Planificación y Desarrollo <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-del-buen-vivir-2013-2017-de-ecuador>

Unidas en los Objetivos del Milenio. Por ello, es importante recalcar que Ecuador rebasa las propias expectativas de este organismo mundial, puesto que aspira siempre a sobrepasar las metas mínimas y se autoimpone, con decisión, máximos sociales para impulsar un cambio irreversible, rápido, profundo y radical en el país (Senplades, 2013: 8).

Lo anterior obedece a la lógica de tratar de plasmar una ley en política pública, la cual debe cumplir con indicadores nacionales y sistémicos. En este sentido, es posible mencionar que se agudizó la lógica instrumental y operacional de la política para el Buen Vivir. La creación de los planes del desarrollo del Buen Vivir²⁵ se alinearon o acoplaron a las lógicas del Es-

²⁵El Buen Vivir desde el gobierno ecuatoriano, es un discurso sistematizado y organizado a través de varias secretarías de Estado y ministerios. En primer lugar, se distingue a la Secretaría Nacional de Planeación y Desarrollo (Senplades), creada con la intención de sistematizar prácticas de desarrollo encaminadas al Buen Vivir, utilizando el discurso político como una estrategia de desarrollo, la cual inicia con un Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 llamado Plan para la Revolución Ciudadana, en donde se trató de enarbolar ciertos objetivos que lograron constituir una agenda política que definió al gobierno del movimiento Alianza País durante su germen. En este plan, se posicionó al Estado como parte importante de la regulación de la economía y vida política del país, preocupándose al presentar un quiebre fundamental en la trayectoria histórica de desarrollo y las políticas neoliberales aplicadas en Ecuador. A partir de 2005 —con cierta distancia del Fondo Monetario Internacional (FMI)— se planteó una estrategia que al menos contribuía a cumplir el enfoque social. En 2007 existió una crítica a las fundamentaciones neoliberales tanto social como económicamente y, a la par, un reconocimiento de las limitaciones de los ODM. Sobre esa base se planteó una estrategia nacional para el desarrollo y la política pública en distintos aspectos (como el energético, el social, el agrícola, el económico, etcétera), así surgió el *Plan de Desarrollo 2007-2011*, el cual planteaba algunos objetivos para romper con la sombra del pasado neoliberal, así como la crítica a la concepción del desarrollo. Lo anterior, a la luz de las teorías posdesarrollistas, se formularon ciertos elementos, mismos que precedieron la estrategia de desarrollo nacional de Ecuador, bajo lo que con el concepto más apropiado (el Buen Vivir) se orientarían las políticas públicas del país. Análogamente, mientras se ejecutaba este plan, se creó y conformó otro, conocido como el primer Plan del Buen Vivir, oficialmente llamado *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, construyendo un Estado plurinacional e intercultural*. En él se incorporó al Buen Vivir como discurso político

tado neoliberal ejercidas por organismos internacionales con intereses particulares.

No obstante, es importante mencionar que desde otras trincheras internacionales más progresistas como el Foro Social Mundial,²⁶ el cual mantiene en boga el discurso del Buen Vivir, hace posible pensar que el concepto puede despolitizarse para seguir su camino.

Consideraciones finales

Esta investigación trató de hacer una aproximación al análisis de la vida político-social ecuatoriana en su contemporaneidad, vertiendo el enfoque en los sujetos, la conflictividad, el discurso y la acción como actividad política. En este sentido, no se

por parte del Ejecutivo. Sin embargo, el segundo Plan del Buen Vivir, llamado *Buen Vivir, Plan Nacional 2013-2017*, marcó un quiebre en el discurso gubernamental acerca del concepto. En éste se desdibujó —desde el discurso del gobierno— el referente del cumplimiento de las ideas del Buen Vivir, es decir, la construcción de alternativas a la visión ortodoxa de desarrollo, así como la incorporación de otra cosmovisión y su relación con la naturaleza. Con ello, la estrategia desde 2015 conocida como Estrategia Nacional para el Cambio de Matriz Productiva (ENCMP) supeditó varios objetivos nacionales iniciando un proceso de intensificación en cuanto a la utilización de materias primas, lo que instrumentalizó al concepto. De acuerdo con el gobierno de la Revolución Ciudadana, cambiar la matriz productiva incluía la creación de una sociedad diversa alejada de los patrones de consumo primario-exportador. Al desarrollar nuevos productos y servicios, la intensificación de la explotación de recursos en el discurso oficial se justificó con la idea del símil en gasto público-explotación para alcanzar el Buen Vivir.

²⁶Es un encuentro mundial que se lleva a cabo desde la postura alter global, mejor conocida como movimiento por una globalización diferente, el cual tiene el propósito de ser un foro abierto que permita intensificar la reflexión, realizar un debate democrático de ideas, elaborar propuestas, establecer un libre intercambio de experiencias y articular acciones eficaces por parte de las entidades y los movimientos de la sociedad civil que se opongan al neoliberalismo y al dominio del mundo por el capital o por cualquier forma de imperialismo. Recuperado de <https://alterglobalizacion.wordpress.com/foro-social-mundial-wsf/>

limitó al análisis del Buen Vivir como referente categorial, sino a esa constante preocupación entre los sujetos y proyectos en disputa en torno al discurso.

Si bien la preocupación es política, ésta se da en clave epistemológica en el sentido de aproximarse a utopías historizadas.

Por lo tanto, se trata de replantear los nudos problemáticos del discurso para entender tanto a los momentos e interrogantes históricos y ubicar el orden social ecuatoriano desde el análisis del campo discursivo en torno, en contra y en disputa al discurso hegemónico gubernamental sobre el Buen Vivir.

A modo de conclusión, esta investigación tiene la intención de entender el concepto del Buen Vivir/Sumak Kawsay y su función en el ámbito político ecuatoriano. Por lo que se considera el proceso constituyente de 2007-2008 en Ecuador como un parteaguas discursivo para el concepto. Lo anterior generó desde su germen ciertas condiciones en las que se desarrollaron disputas con discursos específicos en el orden social. Dichos discursos pueden traducirse como prácticas, es decir, se entiende que todo discurso tiene un contexto de referencia que se articula en distintos niveles o puntos nodales como el nivel político, el económico, el ideológico, el cultural e incluso el legal. Estos puntos nodales permitieron la lucha hegemónica dentro y fuera de Ecuador para delimitar el concepto Buen Vivir.

Por tanto, el discurso del Buen Vivir durante estos 10 años arroja diversas implicaciones en Ecuador, lo que puede concluir que la disputa entre actores va más allá del plano teórico de su enunciación y esta investigación postula la necesidad de entender al concepto como un significante vacío,²⁷ uno que

²⁷Categoría conceptual elaborada por Ernesto Laclau y Chantal Mouffe en su libro *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democra-*

flota entre la ideología dominante del progreso y desarrollo, y la búsqueda de alternativas. Este desplazo entre la frontera de significados logró desbordarse, posibilitando altercados entre los actores políticos existentes en Ecuador.

En otras palabras, el discurso del Buen Vivir se ha convertido en un entramado teórico desde tres corrientes de pensamiento, las cuales han reflexionado en cuanto a la genealogía del concepto y su cosmovisión indígena. Sin embargo, se considera necesario situar el estudio del Buen Vivir en Ecuador desde el análisis del discurso y la lucha por la hegemonía política en aras de entender cómo germina un intento de gobernanza local y global alrededor de un concepto polisémico como lo es el Buen Vivir.

Con lo anterior, se quiere hacer referencia a que el concepto ha sido y sigue siendo utilizado como una narrativa política con tintes ideológicos claros. Ésta, en algunos casos, es útil a modelos desarrollistas, por lo que no es posible enfatizarlo como alternati-

cia, publicado en 1985. Esta investigación retoma la propuesta política de Mouffe y Laclau como brújula de análisis que permita pensar y esclarecer el proceso de democratización progresista vivido en Ecuador durante 2007-2017, con el auge y politización del discurso del Buen Vivir como categoría alternativa a postulados dominantes del concepto de desarrollo. Los autores antes mencionados consideran que un significante vacío es un *significante sin significado*, el cual adquiere *sentido* e identidad dentro de la discursividad política. En este trabajo, es de suma importancia reconocer al Buen Vivir como parte de la narratividad política contemporánea en Ecuador, ya que permitió delimitar fronteras políticas en un proceso contemporáneo. De acuerdo con Laclau, "La presencia de significantes vacíos, es la condición misma de la hegemonía [...] una clase o grupo es considerado como hegemónico cuando no se cierra en una estrecha perspectiva corporativista, sino que se presenta a amplios sectores de la población como el agente realizador de objetivos más amplios, tales como la emancipación o la restauración del orden social [...] desde el punto de vista de la producción social de significantes vacíos, la operación hegemónica sería la presentación de la particularidad de un grupo como la encarnación del significante vacío, que hace referencia al orden comunitario como ausencia, como objetivo no realizado" (Laclau, 1996: 82-83).

va desde las lógicas gubernamentales por todas las contradicciones previamente explicadas. Pero sí desde las narrativas de sujetos políticos²⁸ que retomen estas acciones en el espacio social.

Con ello, es necesario recordar que toda contracultura que no tiene un principio articulador permite que esas demandas sean recuperadas por la hegemonía dominante, la cual, en este caso, trató de neutralizar su potencial al satisfacer una de esas demandas, evitando crear cadenas equivalenciales. El análisis crítico de la existencia de estas alternativas y la correlación de fuerzas de su nacimiento permite explicar la tensión social de la política ecuatoriana contemporánea.

Fuentes consultadas

ALTMANN, P. (2013), "El Sumak Kawsay en el discurso del movimiento indígena ecuatoriano", *Revista Indiana*, núm. 30, Ibero-Amerikanisches Institute Preußischer Kulturbesitz, Berlín, Alemania, pp. 283-299. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/2470/247029853014.pdf>

²⁸Sin ser tema de exploración teórica, en esta investigación llama la atención que los procesos de resistencia (actualmente en la Amazonia ecuatoriana) están atrincherándose por la resignificación del rol de las mujeres en la reproducción y el mantenimiento de la vida al pronunciarse en contra de las dinámicas extractivas en el país. Lo anterior, debido a la voracidad que la explotación petrolera atraviesa a sus trabajos cotidianos, productivos, reproductivos y comunitarios. Este atrincheramiento abre el debate, el análisis y la discusión de otras miradas —que cruzan el discurso del Buen Vivir—, sin llamarlo Buen Vivir, y que reivindican la postura feminista ante violencias patriarcales de las actividades extractivas y el despojo de sus medios de producción y reproducción de la vida. Es decir, se debe dejar de situar el discurso del Buen Vivir a los "expertos" y reposicionarlo a otros temas que, por ejemplo, desde el movimiento feminista, se utilizan como vínculo a ciertas demandas que tengan mayor sinergia que el llano teórico sobre la esencia más purista del Buen Vivir/Sumak Kawsay. No obstante, lo notable son los actores luchando en contra del extractivismo, desde comunidades indígenas, pueblos afros, mujeres, campesinos, lo que evidencia una práctica de Buen Vivir sin necesariamente nombrarlo.

- ÁLVAREZ, V. (2014), "El genoma económico del extractivismo-rentista", en A. Carosio, C. Banko y N. Prigorian (coords.), *América Latina y el Caribe. Un continente, múltiples miradas*, Clacso, Buenos Aires, pp. 223-236.
- CORTEZ, D. (2014), "Buen Vivir. ¿Biopolítica o alternativa?", en *Reflexiones sobre los límites al desarrollo. Memorias del Sexto Congreso Iberoamericano sobre Desarrollo y Ambiente VI cisdá*. Recuperado de <http://redcolca.ungs.edu.ar/pdf/CORTEZ-BUEN-VIVIR-BIOPOL%C3%8DTICA-O-ALTERNATIVA.pdf>
- DÁVALOS, P. y Albuja, V. (2014), "Ecuador, la dinámica, la política y el discurso extractivista", en H. Veltmeyer y J. Petras (coords.), *El neoextractivismo ¿un modelo posneoliberal de desarrollo o el imperialismo del siglo XXI?*, Crítica, México, pp. 217-252.
- ESCOBAR, E. (2007), *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Fundación Editorial El Perro y La Rana, Caracas.
- Foro Social Mundial (2018), Para lograr el Buen Vivir los pueblos indígenas deben recuperar sus territorios. Recuperado de <https://iglesiasymineria.org/2018/03/15/fsm-2018-para-lograr-el-buen-vivir-los-pueblos-indigenas-deben-recuperar-sus-territorios/15/01/2020>
- GUDYNAS, E. (2011), "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: una breve guía heterodoxa", en M. Lang y D. Mokrani (comps.), *Más allá del desarrollo. Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al desarrollo*, Aby Yala, Universidad Politécnica Salesiana & Fundación Rosa Luxemburgo, Quito, pp. 265-298.
- LACLAU, E. (1996), *Emancipación y diferencia*, Ariel, Buenos Aires.
- _____ y Mouffe, C. (1987), *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Siglo XXI, Madrid.
- LARREA, A. (2014), "El Buen Vivir como alternativa civilizatoria", en G. Endara (coord.), *Post-crecimiento y Buen Vivir. Propuestas globales para para la construcción de sociedades equitativas y sustentables*, Friederich Ebert Stiftung, Quito, pp. 237-254.

- LATOUCHE, S. (2006), *La apuesta por el decrecimiento. ¿Cómo salir del imaginario dominante?*, Icaria, Barcelona.
- MACHADO, H. (2016), "Ecología política de los regímenes extractivistas. De reconfiguraciones imperiales y re-existencias de-coloniales en nuestra América", *Revista Bajo el Volcán*, núm. 23, año 16, septiembre 2015-febrero 2016, ICSYH BUAP, Puebla, pp. 11-52.
- Observatorio Regional de Planificación de ILPES-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), Recuperado de <http://observatorioplanificacion.cepal.org/15/01/2020>
- RIST, G. (2002), *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Catarata, Madrid.
- SALGADO PESANTES, H. (2008), "El proceso constituyente del Ecuador. Algunas reflexiones", *Revista IIDH*, núm. 47, pp. 205-223. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2728/11.pdf>
- Senplades (2007), Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana, Quito.
- _____ (2009), Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado plurinacional e intercultural, Quito.
- _____ (2013), Buen Vivir. Plan Nacional 2013-2017. Todo el mundo mejor, Quito.
- _____ (2017), Toda una vida, Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, Quito.
- SIMBAÑA, F. (2011), "El Sumak Kawsay como proyecto político", en M. Lang y D. Mokrani (comps.), *Más allá del desarrollo. Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al desarrollo*, Aby Yala, Universidad Politécnica Salesiana & Fundación Rosa Luxemburgo, Quito, pp. 219-226.
- VELTMEYER, H. y Petras, J. (coords.) (2014), "Tesis sobre el imperalismo extractivo y el Estado posneoliberal", en H. Veltmeyer y J. Petras (coords.), *El neoextractivismo. ¿Un modelo posneoliberal de desarrollo o el imperialismo del siglo XXI?*, Crítica, México, pp. 325-364.

PRÓLOGO

GOBERNANZA HOY, UN DEBATE NECESARIO

ANTE EL TRÁNSITO A UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

<i>Roberto Moreno Espinosa</i>	5
Fuentes consultadas	21

INTRODUCCIÓN

<i>Miriam Fonseca López</i>	23
---------------------------------------	----

TEORÍAS DE GOBERNANZA Y CONTEXTO

<i>Miriam Fonseca López</i>	31
Introducción	31
Los antecedentes de la gobernanza	33
Las corrientes teóricas clásicas	39
Los valores, normas y principios de la metagobernanza	46
La centralidad del Estado en la gobernanza	50
La condición de la ciudadanía en la gobernanza	55
La reflexión teórica regional y la centralidad del Estado	58
El contexto y la gobernanza	63
Conclusiones	69
Fuentes consultadas	73

LA GOBERNANZA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Francisco José Rodríguez Escobedo

<i>Román Sánchez Zamora</i>	77
---------------------------------------	----

Introducción	77
Una aproximación al concepto de gobernanza	78
Vertientes de la gobernanza	82
Gobernanza liberal	83
Gobernanza democrática	84
La gobernanza y su relación con la crisis del Estado de bienestar	87
Una aproximación al concepto de política pública	89
Relación política pública-gobernanza	97
Conclusiones	98
Fuentes consultadas	100

LA GOBERNANZA DESDE LOS CIUDADANOS:

RECONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO

José Luis Estrada Rodríguez

<i>Francisco José Rodríguez Escobedo</i>	103
Introducción	103
Conceptualizar la gobernanza	106
El valor público como mecanismo de gobernanza	110
Limitaciones y alcances de la gobernanza	113
Puntos concluyentes	120
Fuentes consultadas	121

LOS USOS Y ABUSOS DE LA GOBERNANZA

EN EL MÉXICO ACTUAL

<i>José Antonio Alonso Herrero</i>	125
Introducción	125
La propuesta de Aguilar Villanueva	126
Repercusiones de la propuesta de Luis F. Aguilar Villanueva	129
Evaluación de la gobernanza desde la periferia	142
La reciente propuesta de Luis Fernando Aguilar	149
El itinerario de la disciplina	150
La interpretación de la crisis política mexicana	152
Las exigencias del "tiempo nuevo"	154
Fuentes consultadas	158

LA GOBERNANZA EN LA COLABORACIÓN
DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS BAJO
EL ESQUEMA DE LA INICIATIVA MÉRIDA
EN EL PRIMER AÑO DEL
PRESIDENTE ENRIQUE PEÑA NIETO

<i>Luis Miguel Morales Gámez</i>	161
Introducción.	161
Comparecencias de los funcionarios norteamericanos	165
La visión de los generales Jacoby y Kelly	173
Postura de los presidentes y el presupuesto de la Iniciativa Mérida	179
Conclusiones	188
Fuentes consultadas	192

MÁRGENES AL CAPITALISMO:
¿BUEN VIVIR COMO GOBERNANZA GLOBAL?

Perla Marina Palacios Díaz

<i>Mario Demetrio Palacios Moreno</i>	195
Introducción.	195
Asamblea Constituyente 2007-2008:	
Buen Vivir en el juego político ecuatoriano	197
Como un discurso de lo subalterno	200
Como una alternativa al modelo dominante de desarrollo y oposición al neoextractivismo.	204
Como una nueva intervención de gestión política	210
Consideraciones finales	217
Fuentes consultadas	220

El proceso editorial de la obra
*Teorías y usos de la gobernanza:
contexto y globalización*
se terminó en la Ciudad de México durante
el mes de diciembre del año 2020. La edición impresa
sobre papel de fabricación ecológica con *bulk* a 80 gramos,
estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica
de la casa editora.



El fenómeno de la gobernanza, analizado desde mediados de la década de los años noventa del siglo pasado, ha dado lugar a una vasta literatura a partir de los diversos ámbitos de su uso como es la iniciativa privada, las relaciones internacionales o el ejercicio de los gobiernos nacionales, en la que en general se le ha discutido como una nueva forma de desarrollar la vida de las instituciones. Por lo que se refiere a los gobiernos, la gobernanza ha llevado a la diversificación de los mecanismos para hacer posible la inclusión de actores sociales y privados, apelando al ejercicio de una ciudadanía activa a partir del argumento de que el gobierno no puede por sí mismo enfrentar todos los problemas que demanda la sociedad actual. Además, se ha considerado que la gobernanza debe recuperar la exigencia de un buen gobierno que rinda cuentas, sea transparente y ético en sus acciones.

Arribar o no a este tipo de Estado significa andar un camino que se puede concebir como la suma de sus acciones a lo largo de la historia, implica indagar sobre las causas que han producido o no cambios hacia la gobernanza, así como examinar las características particulares de los contextos de su adopción y de las formas particulares de uso.

Este libro persigue mostrar, desde diversos ángulos, los usos de la gobernanza en países no centrales como México e insertos en la presente etapa de la globalización, en la que se ha hecho eco también de la gobernanza para fundamentar la relación entre las naciones a partir de relaciones libres y autónomas. Problematizar el uso de los postulados de la gobernanza a partir de contextos particulares, y mostrar su uso en el ámbito internacional es el objetivo de los trabajos que se presentan.



POLÍTICA Y
GOBIERNO

MA Porrúa

POLÍTICAS
Públicas
SERIE



CLACSO



COMECOSO