

Hacia una gobernanza sin adjetivos

Miguel Eduardo Alva Rivera¹

Resumen

El concepto de gobernanza es, en la disciplina de la ciencia política y administración pública, uno de los últimos esfuerzos conceptuales para entender cómo actúa el gobierno en el ámbito público y cuál es su relación con otros actores en este proceso. El presente texto tiene como objetivo clarificar la dimensión conceptual que ostenta el término desde estas disciplinas. Su contenido apunta a la necesidad de comprender el contexto institucional en que se desarrolló el concepto y los desafíos conceptuales que implica su uso en nuevos horizontes.

Palabras clave: gobernanza, marco institucional, políticas públicas.

I. INTRODUCCIÓN

Se miente cuando se dice que la gobernanza es un concepto vacío, sin objetividad sistémica y de naturaleza poco pragmática. Al contrario, la mayoría de la literatura que se ha generado al respecto da cuenta de una amplitud del concepto bastante acentuada en torno a la capacidad con que se dirige el gobierno en el ámbito público, a la vez que configura uno de los últimos esfuerzos por dar mayor causalidad al análisis de políticas públicas, no como ciclo en cuanto a categorías de análisis sino como proceso causal (Hupe y Hill, 2006).

Si bien es cierto que la literatura en torno a la gobernanza es “desordenada”, tal consideración no implica que ésta no tenga una utilidad al menos considerable al momento de analizar los escenarios actuales en que se desarrollan las problemáticas públicas, así como al tratar de entender la capacidad de movilización de los actores sociales y privados para tomar lugar en la toma de decisiones de políticas públicas y ser actores importantes en la deliberación de asuntos públicos. Pero, ¿qué tan cerca estamos de comprender el concepto de gobernanza en México?

¹ Alumno de la maestría en Asuntos Políticos y Políticas Públicas, El Colegio de San Luis.

Esta cuestión tiene lugar debido a que el concepto de gobernanza, en su discusión académica, nace en un contexto institucional ampliamente distinto al marco latinoamericano; situación que no ha desembocado en un análisis —de quienes utilizan el término— que dé cuenta de la viabilidad con que el concepto puede viajar entre estos marcos institucionales.

Al respecto, poca literatura existe en México; destaca, por ejemplo, que los modelos de gestión pública y de políticas públicas practicados en los países sajones, en los cuales se incentivó el uso del concepto, son considerablemente distintos a los modelos de gestión imperantes en nuestro país; o bien, que en la Unión Europea (ejemplo por excelencia del concepto de gobernanza multinivel) el diseño institucional de orden supranacional en el cual se funda, originó en los países que la conforman una intensificación de interacciones entre países y regiones al interior de este bloque regional, fenómeno que posteriormente se proyectaría con la idea de redes de cooperación e interdependencia, y subsecuentemente en la utilización del concepto de gobernanza.

Así, este breve ensayo tiene por objetivo discutir la importancia de tomar en cuenta el marco institucional en que se utiliza el concepto —al menos desde la disciplina de la administración pública, en la cual surgió su debate académico—, pues de esto depende su uso sistemático en nuevos horizontes, por ejemplo en América Latina y particularmente en México.

Lo anterior, al tiempo de dirigir el debate hacia la comprensión de un concepto de gobernanza “a secas”, separado del universo de adjetivos que se le han adjudicado, por ejemplo: gobernanza ambiental, local, metropolitana, social, etcétera. Este objetivo ha tenido ya un acercamiento en México (Porras, 2016), y es coyuntural para la comprensión del concepto mismo.

De modo que este texto es de naturaleza eminentemente descriptiva y tiene como finalidad hacer más digerible tal debate para aquellos que hasta hoy no han tenido un acercamiento particularmente claro con este concepto.

II. LAS REDES DE GOBERNANZA A TRAVÉS DE OLAS DE ESTUDIO

Muchas son las variables que pueden enumerarse para dar cuenta del amplio uso que se ha hecho del concepto de gobernanza; sin embargo, por la naturaleza de este espacio nos limitamos a decir que entre la comunidad académica estudiosa del tema se reconocen al menos tres olas sobre estudios de gobernanza.² La primera tiene que ver con el origen del concepto y cómo y hasta qué punto puede diferenciarse, por ejemplo, entre los conceptos “redes de políticas públicas” y “redes de gobernanza”.

Al respecto, Borzel (1998) expone —tomando en cuenta las distintas escuelas sobre redes de políticas públicas de la tradición estadounidense y de Gran Bretaña (salvo Rhodes, 1997)— a las redes como un marco categórico para describir cómo en procesos de ejercicio de poder político y toma de decisiones de políticas públicas el gobierno se relaciona con otros actores. No obstante, este ejercicio categórico no se desvincula de los marcos tradicionales de gobierno y considera “normal” la influencia e inclusión de distintos actores en estos procesos, ya sean grupos de presión o de interés, como lo solían ser distintos tipos de gremios, sindicatos y organizaciones similares.

Por otra parte, Borzel acentúa que la tradición alemana, liderada por Mayntz (1993) y Rhodes (1997) en Gran Bretaña, tomando como base la teoría de redes antes descrita y otras variables institucionales, considera que el gobierno —a partir de diversos fenómenos— ha sido objeto de una transformación que lo ha obligado a retraerse en el ámbito público, lo cual ha desembocado en una nueva manera de gobernar por parte del Estado, por lo que el concepto de gobernanza se desliga del concepto de redes de políticas públicas. Lo anterior, debido a que el concepto de gobernanza se aleja del modelo estatocéntrico de gobierno, pues hace referencia a un nuevo método pluricéntrico en el cual el Estado ha dejado de ser el único actor con la capacidad de tomar decisiones que impacten sobre los asuntos de interés público en un marco de coordinación, cooperación e interdependencia.

² Estas tres olas refieren discusiones conceptuales. No obstante, Sorensen y Torfing (2007) dan cuenta de dos generaciones de estudios sobre gobernanza en aspectos metodológicos. Mientras que Porras (2016) reconoce cinco campos epistemológicos sobre los cuales se ha basado la literatura del término, a sabiendas de que la discusión conceptual y la naturaleza metodológica se encuentran interrelacionados permanentemente.

Huelga decir que en la proyección de estas ideas al Estado se le dejó muy mal parado, en el sentido de que éste había sufrido un vaciamiento de sus capacidades directivas en el ámbito público, de manera que fueron consistentes los señalamientos de una amplia cantidad de académicos sobre estas ideas. Por otra parte, durante el proceso de institucionalización del concepto de gobernanza, en el debate académico antes planteado, resurgió la proyección del concepto bajo las consideraciones que en un inicio se habían planteado; esto es, bajo los estudios del desarrollo y el buen gobierno. Por lo que la segunda ola de estudios al respecto estuvo marcada por la utilidad y proyección dada al concepto de *good governance*, que se deriva y encuentra ligado a los conceptos de gobernabilidad democrática y, en menor medida, al modelo de Nueva Gestión Pública (NGP).

Sin querer ser exhaustivos, *grosso modo* podemos decir sobre esta ola de estudios de gobernanza que se encuentra vinculada a aspectos normativos del término, por lo cual su utilidad analítica se relaciona en mayor medida con modelos de gestión pública —como la antes referida NGP— que ponen su atención en el cumplimiento de indicadores como los referentes de rendición de cuentas y transparencia. La vigencia de estos estudios se mantiene hasta hoy, sin embargo, a menudo son separados semánticamente del debate académico en torno al concepto.

Por último, la tercera ola de estudios sobre gobernanza se postra en un *continuum* en relación a la primera ola; a saber, que si bien es clara la transformación de las capacidades directivas del gobierno central en relación al quehacer de los asuntos públicos, éste no ha sufrido el vaciamiento que en la primera ola se dice existir. Así, tanto Peters y Pierre (2000, 2006) como Rhodes (2012), por citar algunos autores, reconfiguran la noción de gobernanza al considerar que el gobierno más que retraerse y verse limitado por factores externos, se adapta a nuevas circunstancias, dando cuenta de su capacidad de resiliencia. Luego, el gobierno si bien deja de ser el único actor en la esfera pública con la capacidad de influir en asuntos de interés público, no desaparece y aun pasa a ser un gobierno coordinador (Rhodes, 2000) e interactivo (Kooiman, 2006).

Es así como la discusión sobre el concepto de gobernanza ha tenido ya un amplio abordaje teórico y metodológico, el cual desgraciadamente es poco citado e incluso conocido entre

quienes desarrollan y hacen uso del término. Al respecto, Porras (2016) refiere que la mayoría de quienes dan cuenta del término se encuentran ligados a las ideas que trajo consigo la primera ola, lo cual es hasta cierto punto entendible por la naturaleza de las obras que surgieron al respecto (resalta Rhodes, 1997 y 2000), las cuales marcaron e incentivaron la puesta a prueba de la utilidad del término. Sin embargo, al menos académicamente, y particularmente en las disciplinas de administración y políticas públicas, no es justificable el desconocimiento de la literatura que se ha generado, así como la desvinculación del marco institucional en el cual se originó el concepto. Este punto es tratado a continuación.

III. CONTEXTO INSTITUCIONAL Y GOBERNANZA

A veces, cuando se lee algún escrito sobre gobernanza, particularmente en torno a aspectos normativos como la participación, la inclusión y el compartimento en la toma de decisiones entre diversos actores de distintos ámbitos y sectores de actuación, pareciera que se está en condiciones de aplicar el concepto a ultranza.

Con esto me quiero referir a que parecería que —por ejemplo, en México— se comparten los mismos marcos institucionales que incentivaron el uso del concepto en Gran Bretaña (Rhodes, 1997) o bien su discusión democrática, como en los países escandinavos (Sorensen y Torfing, 1997), o las características ya mencionadas que comparten los países que integran la Unión Europea. Lo cierto es que no es así, México, y en general América Latina, no están en condiciones de aplicar el concepto de gobernanza bajo las mismas variables institucionales en que lo hacen los casos arriba citados, debido a la naturaleza institucional que constriñe la acción del gobierno y de otros actores públicos y privados en esta región.

Pero entonces, ¿cuál es la vía para aplicar el concepto en México y América Latina? Rhodes en su obra *Understanding Governance* da cuenta de las variables que hacen de Gran Bretaña un ejemplo de gobernanza, lo cual le permite caracterizar el fenómeno atribuyéndole propiedades. De este modo, para Rhodes (1997) la gobernanza es un nuevo método de gobernar distinto al Estado y al Mercado, en donde la interdependencia, la autonomía y la cooperación

son los factores explicativos del fenómeno que describe el concepto. Así, parece lógico entonces que aquellas variables que incentivaron la aparición del fenómeno de la gobernanza en Gran Bretaña sean únicamente plausibles en dicho contexto. Por lo que, al buscar aplicar el concepto en nuevos horizontes, se deben tomar en cuenta las variables institucionales que permitan que el concepto viaje más consistentemente (Sartori, 2002).

Es así como en estas breves líneas se defiende que la gobernanza no es un modelo para armar, es decir, su aparición como método de gobierno no está suscrito a mecanismos instrumentales, más bien dependen de factores institucionales. Con esto quiero decir que la gobernanza, por ejemplo, no se da a partir del diseño o instrumentación de una política pública que tome como premisa de ejecución la inclusión de actores sociales en sus distintas etapas. Así, las interfaces socioestatales —que son un nuevo instrumento de política pública— no son por sí mismas un ejemplo de gobernanza, pues la existencia de marcos institucionales normativos que obliguen a la inclusión efectiva de actores no gubernamentales para su aplicación, no necesariamente se da en la praxis.

Justo por ello en América Latina suele describirse a este tipo de espacios como instrumentos creados para que el gobierno vuelva a tomar el control de decisión total en la esfera pública, empero, con la legitimidad de la sociedad a la que gobierna, lo anterior con el control de estos espacios mediante redes clientelares.

Entonces, al hablar de gobernanza nos referimos a un conjunto de características propias de un fenómeno que suele ligarse con un nuevo método de timoneo colectivo, que tiene por objetivo la coordinación e intercambio de acciones, recursos e ideas de un conjunto de actores intersectoriales para fines concretos (Porrás, 2016). Si no se da esta coordinación e intercambio en la praxis, posiblemente no estemos hablando de un ejemplo de gobernanza, de manera que al hablar de este concepto en términos empíricos, obviamente se tendría que desvincular su debate de aspectos normativos y acuñarlo más a variables institucionales.

Se trata entonces de analizar, con base en variables institucionales contextuales, aquellos factores que pueden realmente incentivar la aparición del concepto en México y América Latina; por ejemplo, volteando a mirar las variables de orden operativo en la ejecución de una

acción de política pública a nivel regional o local. Lo anterior se sustenta en la capacidad de asociación que puede llegar a existir entre un cúmulo de actores en torno a un problema público en estos niveles y que no necesariamente responde al diseño de la política o la planeación en la ejecución de ésta.

IX. HACIA UN CONCEPTO DE GOBERNANZA “A SECAS”

Antes se ha mencionado que en general el concepto de gobernanza a partir de sus diversos campos epistemológicos de estudio se encuentra vinculado con la idea de un “nuevo método de timoneo colectivo en el cual el gobierno buscar coordinar acciones y recursos de un conjunto de actores intersectoriales para fines concretos” (Porrás, 2016). Esta idea, sin embargo, no está relacionada con la esencia de la gobernanza, para ello la discusión habría que hacerla en espacios con otras características, empero sí se relaciona con un aspecto sustantivo: crear un puente entre los estudios que se han generado en torno al tema.

En esta línea de discusión, diversos autores señalan que en principio habría que entender que el concepto de gobernanza es polisémico y en función de ello tratar de entender que buscar una esencia del mismo es básicamente una tarea por demás imposible. Pues dada sus características y la subjetividad que implica su uso, cualquier búsqueda de una esencia no sería más que un acercamiento parcial. No obstante, Bevir y Rhodes (2007), justamente tomando en cuenta la imposibilidad de definir al concepto en términos absolutos, proponen entender la gobernanza como un concepto multifacético que pueda ser empleado e interpretado en función de las variables institucionales en que se pretende utilizar el mismo, así como de las variables culturales que definen las acciones de quien participa en este proceso, ganando con ello una operacionalización del concepto más sistemático en términos metodológicos, pero para lo cual habría que hacer uso de nuevas herramientas de recolección de datos como la etnografía política.

Bajo estas consideraciones el concepto debería ser empleado, por decirlo de alguna manera, “a secas”, y a partir de ello operacionalizar su uso en función de la realidad que pretende interpretar; con ello el desarrollo del concepto encontraría nuevos horizontes y una nueva línea

de investigación abierta al respecto, en cuanto a la manera en cómo el gobierno y otros actores públicos y sociales se coordinan, intercambian recursos e interpretan acciones en distintos marcos institucionales y culturales.

V. CONCLUSIÓN

Al hablar de gobernanza continuamente poco se toman en cuenta las variables institucionales que impulsaron la aparición del concepto, al respecto en muchas ocasiones la utilidad del término en nuevos horizontes, como lo es en México, se desvincula de este tipo de variables, lo cual tiene como consecuencia la prostitución del mismo “sin ton ni son”. Aunque es claro que por sí mismo el concepto de gobernanza implica un desafío en términos conceptuales e implica una definición difusa al respecto, también es claro que existe ya una amplia literatura que permite aminorar diversos sesgos para su utilidad analítica.

De esta manera, en este texto se han enunciado dos principales características del concepto, estas son, por un lado, la naturaleza de su origen y el desarrollo posterior que ha tenido y, por otra, el debate actual en torno a cómo utilizar el mismo en nuevos horizontes y la sistematización analítica que gana con ello. En ambos casos la riqueza en cuanto a la literatura existente y líneas de investigación al respecto nos animan a pensar en un desarrollo gradual del concepto, en términos tanto teóricos como metodológicos, y con ello aumentar la insistencia de su buen entendimiento.

FUENTES CONSULTADAS

- Bevir, M. y Rhodes, R.A.W. (2007). “Decentred Theory, Change and Network Governance”, en E. Sorensen y J. Torfing (eds.). *Theories of Democratic Network Governance*, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Borzel, T. (1998). “Organizing Babylon – on the Different Conception of Policy Networks”, en *Public Administration*, 76 (2), pp. 253-273.
- Hupe, P. y Hill, M. (2006). “The Three Action Levels of Governance: Re-Framing the Policy Process Beyond the Stages Model”, en G. Peters y J. Pierre. *Handbook of Public Policy*, Londres: SAGE Publications.
- Kooiman, Jan. (2006). *Societal Governance: Levels, Modes and Orders of Social Political Interaction*, Londres: Sage Publications.
- Mayntz, R. (1993). “Modernization and the Logic of Interorganizational Networks”, en Child, Crozier y Mayntz (eds.). *Change Between Markets and Organization*, Aldershot: Avebury.
- Peters, G. y Pierre, J. (2000). *Governance, Politics and the State*, Londres: Palgrave MacMillan.
- Porrás, F. (2016). *Gobernanza: límites, propuestas y perspectivas*, México: Editorial Mora.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). “Governance and Public Administration”, en J. Pierre (ed.). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Londres: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2012). “Waves of Governance”, en D. Levi-Faur (ed.). *The Oxford Handbook of Governance*, Londres: Oxford University Press.
- Sartori, G. (2002). *Política, lógica y método de las ciencias sociales*, 3ª ed., México: Fondo de Cultura Económica.
- Sorensen, E. y Torfing J. (2007). “Introduction Governance Network Research: Towards a Second Generation”, en E. Sorensen y J. Torfing (eds.). *Theories of Democratic Networks Governance*, Nueva York: Palgrave Macmillan.