

# Gobernanza rural en México

María Yocelin Luna Rodríguez<sup>1</sup>



Chávez, Carlos (ed.). (2021). *Gobernanza rural en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. pp.535.

**E**l libro *Gobernanza rural en México*, editado por Carlos Chávez Becker plantea que la gobernanza profundiza la democracia representativa con base territorial. Al mismo tiempo se advierte desde una mirada crítica que la gobernanza rural no es una panacea, sino un proyecto de reforma política y una categoría analítica que contribuye a establecer mecanismos de solución de problemáticas que se han exacerbado en los entornos rurales.

Las distintas autorías ofrecen una mirada colectiva y transdisciplinaria sobre la gobernanza en entornos rurales. Las siguientes preguntas de investigación guían la estructura organizativa del libro y ofrecen un amplio panorama sobre los estudios de gobernanza rural: ¿Teórica y conceptualmente, cómo se puede comprender a la gobernanza rural desde la perspectiva mexicana?, ¿Qué herramientas metodológicas y tipológicas se pueden y deben construir para observar la calidad de los arreglos, redes, estructuras o espacios de gobernanza?, ¿Existen experiencias concretas exitosas o de fracaso sobre las que se pueden obtener hipótesis y nuevas preguntas de investigación?, y ¿Cuáles son los límites y problemas que enfrenta la gobernanza rural en México?

Esta obra se integra de trece capítulos organizados en tres bloques, mediante los cuales se presentan discusiones en torno a los enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la gobernanza rural; se presentan casos que implementaron mecanismos

de gobernanza con resultados favorables, así como las características y los desafíos sobre las tensiones institucionales que supone la implementación de la gobernanza en los territorios rurales a nivel local, regional y nacional en México.

La parte I del libro lleva el nombre de *Debates teóricos-metodológicos en torno a la gobernanza rural* y se integra de cuatro capítulos. En estos se plantean los elementos teóricos, conceptuales, contextuales, metodológicos y tipológicos que sustentan los estudios empíricos de los otros capítulos de la obra.

El primer capítulo, escrito por Omar Valencia Domínguez titulado *El debate de la gobernanza: entre el contenido normativo y la evidencia empírica*, brinda elementos para comprender la gobernanza rural. Para ello el autor realiza una genealogía del concepto ubicando el surgimiento de la gobernanza en la década de los 60 y 70 del siglo XX. En su origen se asocia a la administración pública y la apertura democrática, ya que surge en el contexto de las discusiones sobre el Estado benefactor. Por tanto, la gobernanza supone la participación de actores ajenos al poder público en los procesos de interacción para la solución de problemas, lo cual genera la fragmentación del poder dentro del ejercicio. El autor resalta la importancia de distinguir el concepto del fenómeno, es decir, la perspectiva normativa de la acción pública de los estudios que se enfocan en los procesos de interacción fáctica sociopolítica. En este sentido, ya que los problemas públicos son de distinta índole el concepto de gobernanza tendrá que acotarse según la investigación, de manera que esta permita identificar qué tipo de gobernanza se estudia, o sea el fenómeno acotaría el concepto.

El segundo capítulo, de Carlos Chávez Becker, se denomina *Gobernanza rural en México, perspectivas teóricas de un debate en desarrollo en el nivel global*. Inicialmente, el autor evidencia que el uso de la gobernanza se ha popularizado y está presente en múltiples discusiones, de manera que se han comenzado a agregar adjetivos al concepto. Este capítulo ofrece un estudio de la cuestión sobre cómo se ha estudiado el concepto a nivel global. La primera generación de estudios plantea una concepción ligada a la dirección política y la actividad estatal, esta visión normativa considera a la gobernanza como el resultado a obtener. La segunda generación aborda el concepto como consecuencia del proceso de complejización social y política, definiéndola como una forma de coordinación que genera redes. Respecto al estudio de la gobernanza rural en México el autor sostiene que desde hace 20 años se ha evidenciado la incorporación de multiactores en la arena rural. Algunas obras de referencia plantean la existencia de procesos de confluencia y no un espacio de interacción de actores. Las tendencias generales en las investigaciones sobre gobernanza rural se centran en los actores, el *locus* o espacio de gobierno y su proceso de conducción; procesos que muestran la existencia de una nueva estructura de relaciones de poder en el ámbito rural.

El tercer capítulo, *Perspectivas metodológicas en el análisis de la gobernanza rural en México*, de Alma Patricia de León Calderón, propone un marco teórico metodológico que resulta necesario sobre todo a la luz de las dificultades que implica la medición de la gobernanza. La metodología que plantea León se enfoca en estudios empíricos de territorios rurales; para la operacionalización del concepto se utilizan elementos clave de la noción propuesta por Chávez: que la gobernanza rural se visibiliza en redes de actores. Las dimensiones de estudio en los casos empíricos sobre gobernanza rural son la red, la coordinación, el marco institucional y el problema público rural. El estudio de las redes se plantea en dos sentidos: redes egocéntricas (centradas en el actor) y redes exocéntricas (relaciones sociales). Para la representación de estas se usan grafos que muestren nodos (actores) y vínculos (conexiones). Esta propuesta metodológica se retoma en otros capítulos de la obra, de la cual sobresale la idea de estudiar a los actores y su contexto territorializado para la atención y participación en la resolución de problemas públicos.

El cuarto capítulo, denominado *Mecanismos de participación ciudadana como instrumentos de relacionamiento para la gobernanza rural: propuesta de tipología para su caracterización*, de Alberto Rojas Rueda, presenta el estudio de los Mecanismos Institucionalizados de Participación Ciudadana (MIPC), los cuales se diferencian de los Mecanismos de Participación, ya que los primeros tienen incidencia efectiva y directa porque en el proceso los actores influyen en la toma de decisiones, mientras que los segundos permiten la relación Estado-sociedad pero sin un carácter deliberativo. Mediante el estudio de los MIPC Rojas propone una clasificación de los mecanismos de gobernanza rural considerando la naturaleza deliberativa, la estructura y función, asimismo, plantea dos dimensiones para su estudio. La dimensión estructural muestra la temporalidad del mecanismo, el origen de los actores y la configuración sobre la que se construye la decisión y acción del mecanismo. La dimensión funcional se asocia a la profundización de la incidencia, de la interacción de los actores y del carácter práctico de la relación. Esta propuesta facilita el estudio de los procesos de gobernanza rural, ya que permite identificar a los actores y su influencia en la toma de decisiones.

Como se mencionó, estos capítulos brindan los elementos teóricos, conceptuales y metodológicos del libro. Por tanto, en la parte II denominada *Experiencias contemporáneas de gobernanza rural en México* que incorpora cinco capítulos, se estudian y analizan experiencias concretas de gobernanza rural en el país.

El quinto capítulo escrito por Raquel Jiménez Acosta nombrado *CTC-REDD+: Red de gobernanza en el sector forestal mexicano* plantea un análisis del mecanismo Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal. El cual se consi-

dera un caso de estudio de la gobernanza rural, ya que el mecanismo se planteó desde la Comisión Nacional Forestal (Conafor) con un enfoque teórico del Desarrollo Rural Sustentable que ubica al sector forestal en el ámbito rural y supone el reconocimiento de la multiplicidad de actores que convergen en los bosques. La autora ofrece un análisis de la red de gobernanza a partir de su caracterización y funcionamiento, destacando la voluntad política para dirigir la esfera gubernamental y el reconocimiento institucional que ha tenido, así como la participación de organizaciones de la sociedad civil con amplia experiencia. No obstante, evidencia la baja participación de la población que está directamente vinculada. Este capítulo encaja con los estudios de gobernanza de la segunda generación, sobre todo porque destaca la conformación de redes de actores y su aporte al sistema democrático representativo. Si bien no se trata de un caso ejemplar, la implementación del modelo se replicó en los estados conformando un modelo subnacional de gobernanza rural.

El sexto capítulo que lleva el título *Participación de la sociedad civil en la gobernanza rural: el caso de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable del Estado de México* de Óscar Luis Figueroa Rodríguez, analiza el caso de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), que surgen con la aprobación en el año 2001 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Mediante el estudio de cinco municipios del Estado de México el autor destaca la importancia de las estructuras formales de la participación en tanto constituyen el espacio público de formación de redes. Figueroa argumenta que la ley no definió los criterios para la selección, organización y operación de los participantes, por lo tanto, genera discrecionalidad. De manera que existen obstáculos para la continuidad, mejora y aprendizaje en los consejos debido a los cambios que genera la renovación del poder político en los municipios. El autor menciona que, si bien los CMDRS se crearon como órganos de representación de los principales actores del territorio, en su integración existe una mayor representación de agentes institucionales; mientras que la participación de organizaciones de la sociedad, ejidales o comunitarias fue sustantivamente menor, lo cual evidencia serios obstáculos en la calidad de la participación ciudadana en los comités. Asimismo, se vislumbra la necesidad de transitar de una participación pasiva a una efectiva que implica procesos deliberativos en las reuniones de consejo para la toma de decisiones.

El séptimo capítulo se denomina *El comité de ordenamiento ecológico marino y regional del Pacífico Norte: una aproximación a la gobernanza desde la mirada de los actores participantes* del autor Jorge Carbajal Hernández. El estudio se centra

en los órganos consultivos que integran la participación de instituciones de la administración pública, sociales y empresariales definidos en Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Se revisa el Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte en Baja California Sur, mediante una investigación cualitativa sobre la calidad de los procesos participativos en la representatividad, inclusión, información y deliberación; también se estudiaron los resultados del proceso participativo a partir de la incidencia social, la construcción de capacidad, legitimidad, confianza y efectividad del comité. Carbajal muestra que los participantes incidieron en la toma de decisiones, sin embargo, los intereses y necesidades de los distintos sectores, como mujeres, jóvenes e indígenas fueron parcialmente incorporados en el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte. A pesar de esto, dichos actores mantienen la confianza en las instituciones responsables de conformar el comité y tienen interés de participar. De manera que el balance de esta experiencia es positivo y permite pensar en formas alternativas de praxis política para construir una acción pública efectiva y legítima.

El octavo capítulo *Gobernanza rural y ambiental: Holbox frente a la crisis* de la autoría de Lidia Blásquez Martínez, Daniel Rojas Navarrete y Miguel Eduardo Alva Rivera, ofrece un análisis de redes sociales (ARS) de una red de gobernanza que intervino en la formulación del programa de manejo del Área Natural Protegida (ANP) *Yum Balam*, ubicada en Quintana Roo; misma que se constituye como una arena política de co-gestión de los actores gubernamentales y de la comunidad para establecer mecanismos de gobernanza ambiental. A partir de la aplicación de entrevistas sobre los conflictos socioambientales de la isla de Holbox y de la integración del plan de manejo del ANP, se analizaron las relaciones de los agentes presentes en la isla y el tipo de relaciones entre los actores con mayor capacidad de vinculación e influencia en la red, lo cual permitió identificar los procesos de confrontación (divergencia) y alianzas (convergencia). El ARS reveló la importancia de 12 actores con mayor grado de intermediación en la red, demostrando que los agentes con mayor influencia se ubican en el plano institucional local y municipal. Se evidencia que se reproducen desigualdades y prevalecen los puntos de vista de los agentes con mayor capital económico y relacional. Esto, por tanto, genera dificultades para que el programa de manejo priorice los bienes comunes, el desarrollo sustentable e incluyente de las poblaciones locales.

El noveno capítulo titulado *Gobernanza rural radical por el agua en México* de Armando Sánchez Albarrán aborda el complejo y multifactorial problema hídrico por el cual diversas organizaciones de la sociedad civil urbanas y rurales se organizaron

para defender el recurso vital del poder económico. Se presenta el caso del movimiento de organizaciones y colectivos que se opusieron a los diez decretos de explotación de cuencas hídricas que se aprobaron en el Congreso de la Unión en 2018. La posición teórica de este capítulo se asocia a la gobernanza radical y se retoma la noción propuesta por Chávez de la sociedad civil rural acotada a este estudio en la defensa del agua. La organización Agua para Todos encabezó la lucha para evitar la privatización del recurso vital como una exigencia de justicia ambiental, realizaron una demanda a un juez federal y consiguieron que no se aprobaran los diez decretos. La idea de gobernanza rural radical por tanto se sustenta en la conformación de organizaciones de la sociedad sin la intervención de actores gubernamentales, dado que, la lucha que se gestó fue justamente por la imposición de una política de corte neoliberal que beneficiaría al poder privado en demérito del interés colectivo vulnerando el derecho humano al agua.

Estos capítulos abordaron experiencias concretas de gobernanza rural que se articularon para la solución de problemas públicos, por tanto, son ilustrativos de la aplicación práctica que implica la gobernanza rural. En la parte III del libro denominada *Problemas, límites y críticas de la gobernanza rural en México* se incluyen cuatro capítulos que mediante estudios de caso ofrecen distintas perspectivas críticas sobre el concepto y las dificultades de su aplicación en determinados contextos.

El décimo capítulo titulado *Problemas de gobernanza en la implementación del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo, 2000-2006* escrito por Alejandro Natal Martínez, presenta un estudio de caso sobre la asociación del gobierno de Valle de Bravo y una organización sin fines de lucro bajo el Programa de Pueblos Mágicos. Se plantea que las redes de gobernanza constituyen arenas de relaciones de poder en donde convergen múltiples actores con distintas capacidades de negociación. En este sentido, la estructura de gobernanza Pueblos Mágicos Valle de Bravo A.C. refleja las expectativas de futuro de grupos con amplias diferencias sociales, económicas y políticas. Se exponen las dificultades de construir mecanismos de deliberación y consenso a partir de la gobernanza local, la cual hace posible dar voz a aquellos sectores sociales que no se consideran en los procesos de toma de decisiones, aunque al no lograr incluir a todos la conflictividad social se hace evidente. Natal destaca la necesidad de considerar los desafíos y limitantes para establecer mecanismos de diálogo, participación y confianza, con el fin de generar un mejor diseño institucional para la participación de la ciudadanía que tenga la capacidad de mediar los conflictos sociales desde una visión de bienestar común.

El capítulo undécimo denominado *Actores, redes y territorios en los márgenes*

*de la gobernanza. El caso de la Reserva de la Biósfera Selva del Ocote en Chiapas* escrito por Carla Beatriz Zamora Lomelí realiza un estudio del esquema de gobernanza, el análisis de los actores y las redes de poder presentes en la Reserva de la Biósfera Selva del Ocote (Rebiso) bajo el esquema de Área Natural Protegida. El capítulo expone los problemas en la aplicación de la gobernanza rural al considerar los procesos migratorios, el origen de los grupos pobladores y el nivel de cohesión social en las cuatro regiones de Rebiso. Identifica que hay niveles de gobernanza distorsionados: en la región Coita hay más población indígena y el nivel de gobernanza rural es más sólido; la región norte de Mezcapala tiene un nivel organizativo medio, y tiene presencia de organizaciones criminales y conflictividad social latente; en la región Jiquipilas hay un nivel organizativo bajo, la población se dedica principalmente al comercio y la producción agrícola; y la región Chimalapas que históricamente ha tenido un conflicto por los límites entre Chiapas y Oaxaca expresa un nivel medio de organización. Zamora considera que, dadas las características de apropiación del territorio, los referentes simbólicos y los procesos de identidad, la gobernanza rural no puede aplicarse de manera uniforme a cualquier territorio. Ya que existen dificultades en los procesos político-organizativos por la conflictividad social y la cohesión de liderazgos políticos a nivel intercomunitario.

El capítulo duodécimo, *¿Gobernanza sin gobierno? El comercio justo en México al filo de la gobernanza rural*, escrito por Carlos Chávez Becker y Silvia Jurado Celis propone el estudio de Comercio Justo como una iniciativa ciudadana que tiene presencia marginal de los actores gubernamentales. Bajo el posicionamiento teórico de descentrar a los actores gubernamentales de los esquemas de gobernanza, Chávez y Jurado plantean que es viable la existencia de espacios o redes de gobernanza sin gobierno. En el filo de este paradigma se sitúa al denominado Comercio Justo, iniciativa global que surge en 1997 con el objetivo de reducir intermediarios en los procesos de comercialización y aglutinar las iniciativas locales. En el caso de América Latina existe la Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores de Comercio Justo (CLAC) que es socia operativa y se considera un contrapeso político al interior de Comercio Justo, que cuenta con sus propias estructuras de tomas de decisiones. En México y América Latina Comercio Justo tiene como una de sus características relevantes el asociacionismo que surge en la organización comunitaria indígena, estructura de toma de decisiones en colectivo que se traslada a la estructura global. Por tanto, esta iniciativa constituye una red de redes en la que los actores tienen sus propias reglas y formas de autoorganización, es una experiencia concreta de la denominada gobernanza sin gobierno.

El último capítulo del libro se denomina *(Des) gobernanza rural y pescadoras afromexicanas de la costa chica de Oaxaca. Al filo de la confianza social y la ficción institucional*, escrito por Heriberto Ruíz Ponce y Kevin Hernández Pérez. Los autores presentan una discusión sobre la pertinencia y utilidad de los modelos teóricos y conceptuales de la gobernanza para explicar las realidades rurales de México. Se argumenta que las formas de concebir la gobernanza tienen un horizonte que no ve límites, de manera que existen amplias perspectivas y que no existe consenso en torno al concepto de gobernanza. Mediante el estudio de un grupo de mujeres pescadoras afromexicanas de Oaxaca que desarrollan en esta actividad una forma de vida y labor de subsistencia, se cuestionan los alcances y límites de la gobernanza. Las comunidades afromexicanas que se dedican a la actividad de la pesca históricamente han sido objeto de segregaciones sociopolíticas, esto muestra las dificultades de generar mecanismos de gobernanza, ya que, los actores gubernamentales no reconocen sus problemáticas y por tanto no realizan acciones concretas para resolver las demandas de la población. Los autores plantean una perspectiva crítica que cuestiona la aplicabilidad de la gobernanza en contextos donde no es posible generar procesos internos de organización y los mecanismos para la comunicación entre los diversos actores son inexistentes.

En conclusión, este libro es un referente de los estudios de gobernanza rural en México. La decisión de ver a la gobernanza como la conformación de redes de actores es pertinente dado que amplía el espectro de análisis. Esta obra destaca por su claridad teórico metodológica, además, su estructura permite conocer las discusiones sobre la gobernanza y la gobernanza rural, para después hacer un contraste con el desarrollo de investigaciones empíricas que muestran las fortalezas y dificultades de su aplicación. Sin duda, la lectura de este libro es recomendable para quien se interese por formas de participación ciudadana para la resolución de problemas públicos.