

CONTRASTE REGIONAL

14

• Volumen 8, Número 14 • enero-junio 2025 •

• Revista del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional • Universidad Autónoma de Tlaxcala

GOBERNANZA



CONTRASTE REGIONAL

Volumen 8, Número 14, enero-junio 2025



Universidad Autónoma de Tlaxcala



Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional



Tlaxcala, México, 2025

Universidad Autónoma de Tlaxcala

Rector

Dr. Serafín Ortiz Ortiz

Secretario Académico

Mtro. Alejandro Palma Suárez

Secretaria de Investigación Científica y Posgrado

Dra. Margarita Martínez Gómez

Secretario Administrativo

Arq. Miguel Moisés García de Oca

Secretaria de Extensión Universitaria y Difusión

Cultural

Mtra. Diana Selene Ávila Casco

Secretario Técnico

M. en C. Roberto Carlos Cruz Becerril

Secretaria de Autorrealización

Dra. Gloria Ramírez Elías

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional (CIISDER)

Coordinador General

Dr. José Alfonso Lima Gutiérrez

Secretaria Académica

Dra. Tania Modesta Martínez Cárdenas

Coordinadores del Área de Ediciones y Publicaciones del CIISDER

Dr. Alberto Conde Flores

Dr. Carlos Bustamante López

Coordinador del Doctorado en Estudios Territoriales

Dr. Edgar Iván García Sánchez

Coordinador de la Maestría en Análisis Regional

Dr. Raúl Rubén Lozada Ortega

Consejo Editorial

Blanca Ramírez Velázquez (Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco)

Emma Zapata Martelo (Colegio de Posgraduados)

Gloria González-López (The University of Texas at Austin)

Jaime Ornelas Delgado (Universidad Autónoma de Tlaxcala)

Javier Delgadillo Macías (Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-Universidad Nacional Autónoma de México)

Jorge Cadena Roa (Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México)

José Gasca Zamora (Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Nacional Autónoma de México)

Marie-France Labrecque (Universidad Laval)

Norma Baca Tavira (Universidad Autónoma del Estado de México)

Raúl Jiménez Guillén (Universidad Autónoma de Tlaxcala)

Rocío Rosas Vargas (Universidad de Guanajuato)

Coordinador del número

Dr. Carlos Bustamante López

Cuerpo Académico: Análisis Regional y Estudios Metropolitanos

Diseño editorial, diagramación, cuidado de la edición:

José Salvador Armas Ruiz

Revisión de abstracts

Rafael Molina Sandoval

Ilustración de portada

Imagen de stock (uso gratuito) disponible en Pixabay, bajo la licencia: <https://pixabay.com/es/service/terms/>

La revista *Contraste Regional* está indexada en los siguientes índices internacionales:

LATINDEX: Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal.

CLASE: Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades.

BIBLAT: Bibliografía Latinoamericana en Revistas de Investigación Científica y Social.

Contraste Regional,

Volumen 8, Número 14, enero-junio 2025.

Es una publicación semestral editada por la Universidad Autónoma de Tlaxcala, en coordinación con el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional, Boulevard Mariano Sánchez, número 5, colonia Centro, Tlaxcala, Tlax., C.P. 90000, México. Tel. (+52) 246 46 2 99 22, <https://www.ciisder.mx/publicaciones/revista-contraste-regional>. Correo: publicacionesciisder@uatx.mx Editores responsables: Dr. Alberto Conde Flores, Dr. Carlos Bustamante López. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04-2025-060917033200-102, ISSN: en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional, de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, Albero Conde Flores, Carlos Bustamante López, José Salvador Armas Ruiz. Boulevard Mariano Sánchez, número 5, colonia Centro, Tlaxcala, Tlax., C.P. 90000, México. Fecha de última modificación 24 de agosto de 2025.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor o de la institución. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos siempre y cuando se cite la fuente completa de la publicación.





Contenido

PRESENTACIÓN

Carlos Bustamante López

8

ARTÍCULOS

La efectividad directiva de los gobiernos municipales

Luis F. Aguilar Villanueva

15

Polisemia, centro y periferia en las teorías de la gobernanza

Francisco Porras

32

La situación actual y las perspectivas de la gobernanza territorial

Gerardo Torres Salcido

60

Gobernanza, desarrollo y democracia participativa: tres ramas de un posible mismo árbol

Raúl Rubén Lozada Ortega

Claudia Angélica Cordero Díaz

82



Contenido

Gobernanza por cogobierno: una propuesta ante la crisis democrática

José Alfonso Lima Gutiérrez

99

Los modelos educativos híbridos en México en el contexto de la pospandemia por COVID-19: una reflexión desde la gobernanza

Yobanni Cuahutle Zamora

121

Gobernanza Ambiental y Territorio: un estado del arte

Alfonso Ortiz Moreno

148

La gobernanza del agua como terreno de disputa y colaboración: Jalcomulco, México.

Rebeca Salas Luna

174

El refacultamiento ciudadano, un cambio en el paradigma de la gobernanza hacia la justicia social: estudio de caso en Acapulco, Guerrero 2025

José Ojeda Bustamante

210



Contenido

Gobernanza del sistema de innovación para la producción de cebada en el Altiplano Mexicano

Miriam Moreno Pineda
Edgar Iván García Sánchez

229

RESEÑA

Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana

Alejandro Raúl Rosas Sánchez
Rafael de Jesús López Zamora

251

Gobernanza rural en México

María Yocelin Luna Rodríguez

259

PRE SEN TAC IÓN



—Presentación—

El presente número de la revista *Contraste Regional* tiene como tema el concepto de gobernanza. En este dossier han escrito académicos notables, como es el caso del Dr. Luis Aguilar Villanueva, quien desde los años noventa del siglo pasado ha sido una figura muy influyente en México en el estudio y análisis de las formas de gobernar. Asimismo, el contenido de la revista cuenta con la valiosa participación de investigadores, entre ellos, el Dr. Francisco Porrás y el Dr. Gerardo Torres, adscritos respectivamente al Instituto Mora y a la UNAM, quienes tienen una amplia experiencia en ámbitos particulares de la gobernanza. El número integra también trabajos de investigadores de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, particularmente del CIISDER, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad Veracruzana.

El dossier abre con el texto de Aguilar Villanueva, quien reflexiona en su ensayo sobre los gobiernos municipales en México. El autor señala que, a pesar de que el gobierno municipal haya girado recientemente hacia la preponderancia unipersonal del Presidente Municipal o Alcalde, y se haya alineado a las directrices exógenas y generales de sus partidos políticos, el Ayuntamiento sigue siendo la forma colegiada, asociada e interactiva de gobernanza, coproducida por los dirigentes gubernamentales y los ciudadanos, así como la forma idónea para realizar las funciones públicas prescritas por el artículo 115 constitucional.

De acuerdo con él, hay funciones constitucionalmente prescritas que rebasan su capacidad directiva, entre ellas las de seguridad pública, el cuidado ambiental, la comunicación y la telecomunicación, el desarrollo económico y social, la disminución de la pobreza y la desigualdad; realidades cuyas causas traspasan la circunscripción territorial de los municipios singulares y superan los recursos y capacidades del gobierno municipal territorial. De esta forma, es natural que las acciones para controlarlas y mitigar sus efectos sean limitadas, insuficientes, y requieran la asociación y coopera-

ción intermunicipal (“la co-gobernanza municipal”), así como el concurso del gobierno estatal y del gobierno federal. Lo mismo puede decirse de los planes de desarrollo municipal que, debido a sus factores y componentes extraterritoriales, son irrealizables sin compatibilidad y coordinación con los planes de los municipios circunvecinos y los planes de los gobiernos estatales colindantes y del gobierno federal.

En su artículo, Francisco Porras, indica inicialmente que la gobernanza es una categoría polisémica, muchas veces inconsistente y confusa. Desde la perspectiva de la literatura teórica, clasificar sus significados ayuda a identificar similitudes y cercanías conceptuales, así como diferencias e inconsistencias que indican presupuestos, propuestas e implicaciones metodológicas distintas. Así, por ejemplo, la acepción de la buena gobernanza (*Good Governance*) postula el buen gobierno en un entorno de democracia liberal compatible con el capitalismo y respeto a los derechos cívico-políticos; por otro lado, la Tercera Ola define la gobernanza como una narrativa que resulta de creencias, actores situados, prácticas y dilemas específicos al contexto. Como se explica en el artículo, la Tercera Ola trata de escapar a las antinomias existentes entre la definición de la gobernanza como una red de interdependencias (Primera Ola) y la gobernanza entendida como las reglas del juego o las capacidades para el co-direccionamiento de los múltiples interesados para cumplir objetivos sociales (Segunda Ola).

Como también lo manifiesta Porras, en ocasiones, la gobernanza parece verdaderamente babélica: cada quien usando definiciones diferentes y de una manera que no considera otras acepciones; en una especie de “uberización” de la verdad que “facilita el contacto directo entre productores y consumidores en un proceso de desintermediación que aumenta el acceso a todo tipo de contenidos, pero no la capacidad de comprenderlos”. Tal uberización fomentaría también el uso descontextualizado y acrítico de las acepciones, trasladando el problema de la selección del marco teórico a razones individuales no siempre evidentes. Derivado de sus reflexiones, el autor propone en su trabajo el discernimiento de las interconexiones entre diferentes acepciones; es decir, llevar a cabo el mapeo de las contribuciones en referencia a una hipótesis estructural sobre la literatura.

En cuanto al trabajo de Gerardo Torres, él analiza la situación actual y las perspectivas de la gobernanza territorial, tema que, en opinión del autor, reviste un creciente interés. Esto plantea la pregunta sobre cuáles son los motivos para que, desde hace algunos años, hayan surgido el territorio y la territorialidad como objetos de reflexión en los ámbitos de la gobernanza. Probablemente, señala Torres, es porque el territorio, como lugar, como *locus*, se ha convertido en el vértice de los debates actuales de

■ IX

las ciencias sociales. El autor asume la idea de que el territorio, como lugar, tiene tres dimensiones que se definen por la construcción social del espacio, la regulación institucional y los valores. Estos últimos juegan un papel determinante en las dinámicas de aprecio e identificación simbólica de los habitantes del lugar, definiendo en gran medida su identidad.

Dado el creciente interés que ha suscitado el concepto, la gobernanza de los territorios o gobernanza territorial requiere de un acotamiento, pues es posible que su uso en la literatura científica y en los discursos institucionales, así como en la acción colectiva, tienda a convertirla conceptualmente en un remedio que sirva para explicar cualquier situación.

No se pretende en este artículo construir un estado del arte, sino aportar algunas reflexiones que ayuden a centrar el debate. En este aspecto, se sigue un camino de ida y regreso, consistente en relacionar la evolución de los conceptos con la vida social, pero, al mismo tiempo, analizar su evolución a partir de la teoría misma, para evitar el determinismo del que suele acusarse a los estudios que tratan de explicar el desarrollo de las ideas.

El trabajo de Claudia Cordero y Raúl Lozada, parte de reflexionar a partir de qué momento histórico comenzó el uso contemporáneo del término “gobernanza”. Los autores señalan que comenzó a cobrar fuerza en las décadas de 1980 y 1990, con la consolidación del modelo neoliberal y la crisis del Estado de bienestar, e impulsado particularmente por instituciones como el Banco Mundial, que lo integró como parte de su estrategia para promover la “buena gobernanza” (good governance) en los países en desarrollo. El objetivo era entonces promover una administración pública eficiente y transparente, que fortaleciera el Estado de derecho, la rendición de cuentas, y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

La gobernanza se constituyó como una respuesta a las limitaciones del Estado para enfrentar los desafíos derivados de la globalización, la creciente complejidad de las sociedades contemporáneas y la necesidad de mejorar la eficacia en la provisión de bienes y servicios públicos. Lo anterior, se complejizó aún más a medida que los Estados comenzaron a compartir funciones con el sector privado, organizaciones internacionales y actores comunitarios. Así, la gobernanza pasó a ser sinónimo de coordinación, cooperación interinstitucional y redes de gestión que trascienden la lógica burocrática tradicional.

A pesar de estas pretensiones bajo la conducción de la gobernanza, los autores señalan que, en América Latina, el concepto se ha desarrollado en contextos marcados

por altos niveles de desigualdad, informalidad económica, fragmentación institucional y baja confianza ciudadana en las instituciones públicas, siendo la gobernanza utilizada de forma retórica para justificar procesos de privatización, desregulación y desplazamiento de responsabilidades del Estado hacia actores privados, sin garantizar mecanismos sólidos de control democrático o de equidad social.

En su artículo, José Alfonso Lima, parte de la premisa de que gobernar con la sociedad consiste en establecer los mecanismos necesarios para reconocer que los ciudadanos no van a sustituir a los gobernantes ni a las administraciones públicas en sus funciones, pues de lo que se trata es más bien de establecer corresponsabilidades en todo proceso de políticas gubernamentales. La participación de la ciudadanía consiste en proponer respuestas a los problemas, vigilando y controlando la ejecución de las decisiones gubernamentales, exigiendo evaluaciones y rendición de cuentas de los recursos empleados

Y es en ese sentido que el concepto de cogobierno es un instrumento que puede coadyuvar al logro de la gobernanza, lo cual consiste en un gobierno de colaboraciones formales de actores no gubernamentales, entendido también como gobiernos colaborativos o compartidos, y con ello alcanzar un pluralismo democratizante. En la actualidad, hay un mayor grado de incertidumbre y crisis democrática, lo que fomenta la necesidad de intentar nuevas estrategias de participación y colaboración, por lo que el autor propone entonces una gobernanza por cogobierno.

El siguiente trabajo, autoría de Yobbani Cuahutle, tiene como objetivo general desarrollar una reflexión, desde un enfoque crítico, de los modelos educativos híbridos en México en la pospandemia, poniendo especial atención en los principales desafíos de gobernanza que enfrentan hoy en día. Por lo cual, la premisa es que, si bien los modelos educativos híbridos tienen el potencial y la viabilidad de constituirse en mecanismos para democratizar el acceso a los procesos de enseñanza-aprendizaje, mediante su adaptación a las necesidades materiales e inmateriales de las comunidades escolares, su éxito radica en la maduración de la coordinación interinstitucional entre actores, sujetos y políticas públicas que prioricen la inclusión digital.

El estudio busca poner en la mesa de la discusión académica y política los ejes que tienen que guiar la educación híbrida en México en la pospandemia. En el ámbito teórico, se enmarca en los enfoques de gobernanza multinivel que posibilitan comprender las formas y medios de interacción de los diferentes actores en la creación, implementación y evaluación de los modelos educativos innovadores. Ya que, hoy más que nunca, en un planeta cada vez más interconectado y digitalizado, es trascendental abrir

■ XI

el camino a la educación accesible, eficaz y equitativa como fundamento, en última instancia, para la producción, reproducción y desarrollo de la vida.

Por su parte, Alfonso Ortiz, inicia su artículo señalando que la Declaración de Río Sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Conferencia de Las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992) es un hito en la discusión sobre la degradación ambiental, como sobre el acceso, control, uso y conservación de la naturaleza, por los elementos centrales que aparecen conjugados en ella: la idea de desarrollo sustentable, la conservación de los recursos naturales, el respeto a pueblos indígenas y comunidades locales, los usos tradicionales de la naturaleza, la plena participación de las mujeres, los mecanismos de financiamiento para la promoción de los acuerdos contenidos en la declaración y el papel y articulación de los Estados nacionales.

En opinión del autor, todos estos elementos se han discutido con amplitud y han sido retomados por las diferentes conferencias de las partes realizadas desde entonces, en particular el Marco Mundial Sobre la Diversidad Biológica de Kunming-Montreal (Conferencia de las Partes Sobre Diversidad Biológica, 2022) los retoma para después fijar la ruta de la conservación y restauración de la naturaleza mediante objetivos y metas.

Si se toma en cuenta que los bienes naturales están localizados en espacios geográficos definidos y apropiados por grupos humanos que los habitan o los reclaman, se encuentra la relación que da sentido a la revisión del estado del arte desarrollada en el artículo: la relación Gobernanza Ambiental-Territorio. Relación en la que el Territorio no se aborda como categoría, sino que siempre está presente de manera tácita o implícita o, en algunos casos, como objeto sobre el que se disputan los bienes naturales.

Los tres últimos artículos del dossier, abordan casos concretos de la gobernanza. En el artículo de Rebeca Salas, se abordan las narrativas de los actores involucrados en las políticas hídricas de un municipio del estado de Veracruz, a partir de la pregunta: ¿Cuáles son las lógicas que permiten la convergencia de actores en conflicto por el usufructo y la pérdida del recurso hídrico? Para abordar esta cuestión, el artículo se centra en dos variables principales: la acción colectiva y la creación de redes e interacción entre el Estado, los ciudadanos, así como el sector privado. Ambas variables se ven vislumbradas en el concepto de “gobernanza hídrica”, así como en el de “hidrosocial”.

El argumento central se divide en dos premisas; de primera instancia, se parte de la idea de que la gobernanza es como una película que da espacio para que todos los actores involucrados puedan entrar en juego. Pero el actor principal (el Estado), se fortalece con los mecanismos de participación ciudadana, en vez de fragmentarse. En este

sentido, el Estado es un leviatán de dos cabezas que, mediante dos diferentes discursos, por un lado, pretende ser regulador de las políticas hídricas en favor de la sociedad, y por el otro, ser beneficiario de la inversión extranjera proveniente de las mismas.

En segundo plano, se plantea que la gobernanza del agua se convierte en un campo de tensión cuando los actores con influencia económica y política entran en competencia directa con actores comunitarios, los cuales se abanderan con el discurso de la representación de intereses, así como de necesidades de la comunidad. Mientras que los actores económico-políticos están enfocados en maximizar la eficiencia y el beneficio económico a través del recurso hídrico, los actores comunitarios buscan preservar su acceso al agua para mantener sus actividades productivas, al igual que proteger los medios de vida locales.

El caso de Acapulco, importante ciudad turística del pacífico mexicano, es analizada por José Ojeda, quien argumenta que el desarrollo de las nuevas corrientes de la gobernanza radica en su potencial como herramientas para la incidencia social y la implementación de políticas sociales. Se busca promover modelos de inclusión, participación y gestión sociopolítica y ambiental en las ciudades a través de la organización social voluntaria, propiciada por el acompañamiento de los investigadores y promotores, que permitan promover en los ciudadanos la corresponsabilidad e interés en la justicia social, para disminuir la pobreza y la desigualdad, así como otros problemas como la falta de servicios públicos y la violencia e inseguridad.

■ XIII

El texto de Ojeda, señala que la capacitación y educación cívica, como elemento central para el refacultamiento ciudadano, tuvo un efecto positivo porque permitió a todos los actores incidir en el proceso de toma de decisiones, produciendo esta colaboración entre gobierno y sociedad comunidades resilientes y con mayor desarrollo social.

Finalmente, Miriam Moreno y Edgar Iván García, estudian la estructura y el modelo de gobernanza del sistema de innovación para la producción de cebada en el altiplano mexicano. Su objetivo es identificar a los actores clave, sus interacciones y las dinámicas de poder que configuran la dirección y los resultados de los procesos de innovación. Con este análisis, los autores esperan contribuir a la comprensión de cómo una gobernanza sostenible puede catalizar el desarrollo y la competitividad en sectores agropecuarios esenciales de la economía mexicana.

Esta investigación es relevante porque desarrolla el tema de la gobernanza de los Sistemas de Innovación Agrícola (SIA), campo que, además de requerir estudios críticos, constituye un factor determinante para aumentar la probabilidad de éxito de los procesos de innovación.

Un par de reseñas cierran el número 25 de la revista, *Contraste Regional*. Una de ellas examina un libro reciente sobre la gobernanza metropolitana en México y América Latina; mientras que la segunda se enfoca en la gobernanza rural, a través de estudios teóricos y de caso.

Carlos Bustamante López

Coordinador del dossier temático *Gobernanza*
Cuerpo Académico: Análisis Regional y Estudios Metropolitanos

ART

ICU

LOS



La efectividad directiva de los gobiernos municipales

The managerial effectiveness of municipal governments

Luis F. Aguilar Villanueva



Mi análisis de los gobiernos municipales tiene las premisas siguientes:

1. Asumo que las consideraciones sobre la efectividad directiva de los gobiernos municipales no pueden ser sino generales, aunque pueden ser referencias para orientar la gestión de las situaciones y los problemas particulares de la diversidad de los municipios del Estado nacional. Fuera de sus atribuciones, facultades y funciones constitucionales, el municipio mexicano no es homologable. Es evidente y variable su tamaño poblacional, diversidad sociodemográfica, ubicación territorial, capital social, su cultura, su nivel y potencialidades de desarrollo, sus problemas sociales, su posición política.
2. Asumo y valoro el concepto de gobernanza en común del *Ayuntamiento* o de la *Comuna* (con el término de otros estados nacionales) como la propiedad esencial distintiva del gobierno municipal, que es el resultado de la configuración institucional y política colegiada, construida a lo largo de siglos (las “polis” griegas, las “ciudades libres”, las “autonomías locales” de los estados territoriales modernos...). A pesar de que el gobierno municipal haya girado recientemente hacia la preponderancia unipersonal del Presidente Municipal o Alcalde y se haya alineado a las directrices exógenas y generales de sus partidos políticos, el Ayuntamiento sigue siendo la forma colegiada, asociada, interactiva de gobernanza, coproducida por los dirigentes gubernamentales y los ciudadanos, y la forma idónea para realizar las funciones públicas prescritas por el art. 115 constitucional y para entender, explicar y atender los problemas, los males, las necesidades y las aspiraciones de sus ciudadanos locales inmediatos.
3. Asumo que las funciones públicas directivas del Ayuntamiento, en tanto gobierno en común, “gobierno cercano” (gobierno enfocado directamente en las

condiciones de vida básicas y cotidianas de su población), pueden ser razonablemente atendidas por algunos municipios o por buena parte de los municipios existentes, pero reconozco que hay funciones constitucionalmente prescritas que rebasan su capacidad directiva, como las funciones trascendentes de la seguridad pública, el cuidado ambiental, la comunicación y la telecomunicación, el desarrollo económico y social, la disminución de la pobreza y la desigualdad, que son realidades cuyas causas traspasan la circunscripción territorial de los municipios singulares y superan los recursos y capacidades del gobierno municipal territorial. Al ser extraterritoriales las causas de esos problemas y al tener componentes e implicaciones extraterritoriales, es natural que las acciones para controlarlas y mitigar sus efectos sean limitadas, insuficientes, y requieran la asociación y cooperación intermunicipal (“la co-gobernanza municipal”), así como el concurso del gobierno estatal y del gobierno federal. Lo mismo puede decirse de los planes de desarrollo municipal que, debido a sus factores y componentes extraterritoriales, son irrealizables sin compatibilidad y coordinación con los planes de los municipios circunvecinos y los planes de los gobiernos estatales colindantes y del gobierno federal.

4. En conexión, comparto la preocupación de que son múltiples los municipios mexicanos que por su deficiencia e insuficiencia política, financiera y administrativa han sido capturados por grupos locales influyentes con intereses particulares o, peor aún, por las organizaciones criminales y, por ende, es preocupante la debilidad directiva de numerosos gobiernos municipales a menos que sean eslabones que forman parte de una cadena intergubernamental institucional y político-administrativa.
5. Las consideraciones sobre la efectividad municipal del país no asumirán las situaciones particulares del actual entorno político nacional con sus opiniones y posiciones enfrentadas sobre las causas de los problemas sociales y sobre las propuestas para delimitarlos y resolverlos, entre otras razones por la politización partidista de los gobiernos con enfrentamientos ideologizados inconciliables que dividen a las comunidades locales, sean urbanas o no, e impiden las concertaciones y los acuerdos que implican las formas de gobierno colegiadas participativas y las relaciones intergubernamentales.

■ 16

Mi exposición tendrá tres apartados. 1. Una breve introducción sobre los problemas de la democracia actual. 2. Una conceptualización fundamental de la efectividad de los

gobiernos democráticos. 3. Una propuesta para incrementar la efectividad mediante formas de cogobernanza, de gobierno asociado y colaborativo entre los gobiernos y entre los gobiernos y los sectores ciudadanos.

1. Los problemas de las democracias actuales

Después del auge de las transiciones democráticas al final del siglo XX —“la tercera ola”, “la cuarta ola”— los gobiernos democráticos no atraviesan por su mejor momento. Muchas de sus reglas, decisiones, acciones y omisiones son objeto de cuestionamientos y crecen las dudas sobre su capacidad y efectividad directiva ante los cambios y turbulencias que viven las sociedades actuales.

Si excluimos las críticas que no se sustentan en señalamientos comprobables y son desahogos de animadversiones políticas y prejuicios ideológicos, dos son los blancos fundamentales de las críticas al gobierno democrático. El primer blanco, *endógeno*, es la ilegitimidad y la ineffectividad de sus decisiones y acciones directivas. Son evidentes sus frecuentes infracciones institucionales, hechos de corrupción, arbitrariedades y discriminaciones, y también son frecuentes sus errores directivos por datos parciales, explicaciones sin conjeturas causales comprobadas, cálculos incorrectos de efectos y costos, y acciones sin resultados satisfactorios. Las críticas al gobierno democrático se extienden a la actuación de las agencias y personal de su sistema administrativo. Son notorias las infracciones de numerosas agencias de la administración pública, la selección y promoción politizada de su personal, la calidad irregular de sus bienes y servicios, la rigidez de sus reglamentos y procesos para hacer frente a los cambios multidimensionales actuales con efectos perjudiciales inquietantes, y también en muchos casos el trato selectivo del personal según el estatus social o la afiliación política de los ciudadanos que atienden.

El segundo blanco es *exógeno* al gobierno y al mismo Estado. Son los cambios multidimensionales que ocurren en este tiempo, al mismo tiempo. Son cambios cognoscitivos, económicos, tecnológicos, ambientales, sociodemográficos, geopolíticos, que desestabilizan los modos de vida de la sociedad, frenan o frustran los proyectos de las personas y las organizaciones, generan desconcierto, preocupación e incertidumbre tanto en el gobierno como en la sociedad, en las poblaciones mayores y en las jóvenes.

Un cambio impactante es la transterritorialidad de los problemas públicos. Los problemas más graves y las oportunidades más importantes de la vida asociada y personal contemporánea son transterritoriales, transnacionales, internacionales. Sus cau-

sas y sus efectos favorables o perjudiciales, traspasan la demarcación territorial de los estados y las comunidades políticas y rebasan las atribuciones, facultades y recursos de los gobiernos territoriales, los nacionales, los estatales y los municipales. Pensar, por ejemplo, en la crisis climática, en la inseguridad, en el desorden migratorio, en las pretensiones de dominación territorial de los estados económica y militarmente más poderosos y, en positivo, en las potencialidades de los sistemas de información y comunicación, en las formas tecnológicamente más productivas de bienes y servicios, en oportunidades de inversión. Más aún, vivimos ahora un tiempo de reordenamiento geopolítico mundial de composición multinacional, “multilateral”, y observamos el resurgimiento social de las creencias en la superior capacidad directiva de las autocracias, adversas a los estados de derecho, a las libertades políticas de las democracias genuinas y a las libertades económicas, intelectuales y civiles y a los valores y principios de la cultura occidental.

En este tiempo vivimos una situación social nacional y mundial que llamo *Entreacto Político*, porque la ciudadanía no solo en México oscila entre las ideas y posiciones que están a favor del orden político y económico establecido, pero exigen reformas por causa de sus fallas, deficiencias y desigualdades, y las ideas y posiciones alternativas que están a favor de otro ordenamiento social y otro modo de gobernar más efectivo y más involucrado en el interés y el bien común. Son numerosos los que cuestionan el orden político y económico que enmarcó la vida de nuestros últimos cuarenta años y prefieren gobiernos más imperativos y resueltos en asegurar el orden social y en resolver problemas endémicos, arrastrados por años. En sentido contrario, son numerosos también los que cuestionan la valía y la viabilidad de un nuevo orden del Estado y un nuevo modo de gobierno que limite el imperio de la ley y las libertades y derechos de los ciudadanos y den entrada a nuevos líderes autoritarios y seguidores que proclaman y anuncian una sociedad de superior calidad de vida con condenas tajantes del pasado que ocasionan división antagónica de la sociedad. En este entreacto ignoramos el desenlace que tendrán las emproblemadas democracias liberales actuales de los Estados Sociales.

La situación problemática actual del gobierno democrático ha ocasionado un desplazamiento de la atención intelectual y política. Si en los siglos pasados el problema principal fue el Estado, que en muchas naciones no existía como real Estado de derecho y Estado territorial, debido a la debilidad de sus instituciones, la oposición de sus agentes políticos y económicos y a la inestabilidad de su integridad territorial, ahora el problema se centra en el gobierno del Estado, en su conducción y rectoría. La atención

social se ha desplazado del Estado hacia el Gobierno y, en conexión, se ha desplazado de la posición de autoridad del gobernante hacia la acción de gobernar del gobernante. Ha ocurrido “*un desplazamiento del Gobierno hacia la Gobernanza*”.

El desplazamiento del gobierno hacia la gobernanza es una expresión que tiene dos sentidos, dos implicaciones. Quiere decir que la cuestión que ahora interesa a los ciudadanos ya no es única o primordialmente la legitimidad de la posición de autoridad del gobernante, la legalidad de su elección y de su actuación, que son cuestiones que se consideran institucionalmente resueltas en principio. Lo que ahora importa y se exige es la acción rectora del gobernante, su gobernanza de la sociedad y los resultados sociales de su modo de gobernar. La atención académica y política se centra ahora en la efectividad directiva del gobernante democrático legítimo, en su capacidad de conducir realmente a la sociedad hacia las situaciones de legalidad, certidumbre jurídica, justicia, libertad y oportunidades de mayor bienestar personal, familiar y común. No se duda de la superioridad axiológica del régimen democrático sobre otros regímenes y gobiernos, pero hoy importa a la ciudadanía un gobierno democrático de resultados y no solo de valores. El énfasis mundial se centra ahora en *la efectividad directiva de las democracias* actuales, que incluye la efectividad directiva de los gobiernos municipales.

2. La efectividad directiva

■ 19

La legitimidad y la efectividad son las dos propiedades esenciales imperativas de los gobiernos democráticos de los Estados de Derecho. La legitimidad es la aceptación social de que el dirigente gubernamental ocupa su posición de autoridad de acuerdo con las leyes de su elección y ejerce su autoridad conforme a las leyes que regulan su actuación. La efectividad —algo a subrayar— es la propiedad esencial del gobierno de la sociedad, que es *acción y no solo discurso*. Gobernar es acción, una acción performativa, ejecutiva, productora de resultados concretos de beneficio social, y no únicamente una acción discursiva, un relato sobre la condición social que se vive, una declaración de buenas intenciones y un anuncio de promesas de sociedad hermosa y feliz.

Indudablemente no puede haber efectividad sin legitimidad, porque los ciudadanos no se sentirán obligados a obedecer las normas y aceptar las órdenes del gobierno a menos que reconozcan que el gobernante ocupa legalmente el cargo y tiene el derecho a gobernarlos. Es fundamental el reconocimiento social de la autoridad del gobernante, porque de lo contrario sus acciones serían bloqueadas y cuestionadas por sectores de ciudadanos y no podrían producir los fines y beneficios sociales intencio-

dados. *La efectividad implica legitimidad, pero la legitimidad no implica efectividad.* No hay efectividad sin legitimidad, pero hay legitimidad sin efectividad. Conocemos gobiernos que deciden acciones que son intachablemente legales con el fin de realizar sus objetivos intencionados, pero sus acciones se sustentan en análisis y cálculos limitados o erróneos y no son costo-eficientes, implican y se ejecutan con costos desproporcionados para los efectos limitados y variables que producen o concentran los beneficios en grupos particulares y extienden los costos en la población. Hay evidencias de gobiernos legales improductivos, gobiernos de legitimidad inefectiva. Y, al contrario, hay creencias ilusorias de que los gobiernos no democráticos, que gobiernan por fuera de leyes universales y deciden unipersonalmente sin controles, son gobiernos de superior efectividad directiva. Son los mensajes equivocados de los populismos autoritarios y las autocracias.

Suelo formular las CINCO ÍES de la inefectividad gubernamental: *Ilegitimidad, Impotencia, Incompetencia, Ineficiencia, Insuficiencia.*

La *Ilegitimidad* se presenta cuando la elección del gobernante y su ejercicio de gobierno es ilegal, comporta transgresiones de varios tipos, desde la arbitrariedad y la discriminación hasta hechos de corrupción y complicidad con poderes sociales fácticos y hasta el crimen organizado. La *Impotencia* ocurre cuando los gobernantes legítimos carecen de los poderes y los recursos (institucionales, fiscales, administrativos, coactivos) que son indispensables para que realicen satisfactoriamente sus funciones públicas directivas. La *Incompetencia* se manifiesta cuando los gobernantes legítimos, no obstante que posean poderes y recursos públicos suficientes y cuenten con un círculo de funcionarios y consultores expertos, no muestran paradójicamente ser competentes en la explicación y análisis de los problemas públicos y diseñan y deciden políticas públicas erróneas, costosas e improcedentes que no realizan suficientemente los objetivos sociales intencionados por su valía directa o indirecta para la sociedad en su conjunto. La *Ineficiencia* se presenta cuando el cálculo de los recursos públicos, su asignación y su empleo muestra ser defectuosa por la notoria desproporción entre los costos y los beneficios de las políticas, por decisiones defectuosas, por desempeño deficiente de los operadores y por la irregular calidad de los bienes y servicios públicos. *Insuficiencia* es la característica actual de los gobiernos democráticos por causa de la complejidad de la estructura, el funcionamiento y las interrelaciones del sistema social contemporáneo. Las realidades y las actividades de los sistemas sociales actuales, incluidas las sociedades locales, tienen una multiplicidad de causas, su composición y lógicas de acción es diferenciada y sus efectos son multidimensionales, que hacen imposible que un solo agente, público o privado, tenga todo el conocimiento y todo el control de la multicausa-

lidad, multidimensionalidad y diferenciación de las realidades, situaciones, tendencias sociales y del universo de las actividades de sus agentes. Es evidente la insuficiencia financiera, cognoscitiva, tecnológica, normativa, gerencial y aun de autoridad moral y confiabilidad intelectual de los gobiernos al atender numerosos asuntos y problemas sociales y responder a las demandas del universo de los agentes sociales. Los gobiernos solos, con sus propias ideas, poderes y recursos, no pueden dar respuesta a la variedad de las demandas, necesidades, aspiraciones de los ciudadanos. Por consiguiente, los gobiernos entienden que en muchas materias de la vida asociada tienen que intercambiar recursos, asociarse y cooperar con las empresas, las organizaciones sociales, los centros de la inteligencia social, las iglesias, organismos internacionales. Y lo mismo puede decirse de los mercados, las organizaciones sociales, los centros de inteligencia, que sin las normas, los poderes y los servicios de las entidades de la administración y la seguridad pública no podrían realizar sus proyectos, iniciativas, y tener una vida asociada segura, justa y libre.

El reconocimiento de *la insuficiencia* directiva actual de los gobiernos es un punto de inflexión en nuestras ideas y creencias de las prácticas y capacidades de gobierno de estos, al reconocer que los gobernantes no pueden gobernar en modo independiente y autónomo el sistema social contemporáneo, cuya complejidad estructural y funcional hace inviable la posibilidad de un dirigente o líder con la capacidad de definir y realizar por sí solo y por su mando el rumbo y la ruta de la sociedad, aun si cree y pretende hacerlo. La soberanía del poder ejecutivo y legislativo no es equivalente a omnipotencia y omnisciencia. Necesitan la interlocución social, el diálogo, la consulta con los ciudadanos para obtener la información y los conocimientos que no tienen acerca de los asuntos, problemas y situaciones sociales de importancia vital y para sumar los recursos (financieros, cognoscitivos, tecnológicos, humanos, materiales) que poseen las corporaciones económicas, las organizaciones civiles y sociales, los centros de conocimiento, las comunidades locales, para atender satisfactoriamente los problemas de su población ciudadana y aprovechar las oportunidades de desarrollo que se presentan al interior y en el entorno de sus localidades.

Si lo que ahora importa es la efectividad de los gobiernos democráticos y es crucial superar sus cinco debilidades y deficiencias, conviene apuntar con precisión lo que ha de entenderse como efectividad. Efectividad es la efectuación de los fines de un agente, es la transformación de las intenciones, los fines y los propósitos de la acción que se decide en hechos, en situaciones reales de vida, en resultados observables y vivibles. Por consiguiente, *la efectividad implica causalidad y la causalidad implica conocimiento*.

La efectividad es el resultado de una relación causal. Somos efectivos cuando suponemos, conjeturamos o estamos ciertos y seguros de que a determinadas acciones siguen determinados hechos con un grado de probabilidad. “Si X, entonces Y”, suele decirse. Toda acción humana, pública o privada, es *intencional*, tiene fines o propósitos, y es también *causal*, porque se la elige por considerar que puede realizar los fines intencionados y que sus efectos son los fines realizados. Hay acciones inefectivas, frustrantes, y acciones efectivas, satisfactorias. La efectividad es una relación causal exitosa y comprobada entre los fines de la acción y los efectos de la acción. Pero la existencia de la relación causal entre una acción y su efecto es un producto del conocimiento racional, resultado de los métodos y las conclusiones de la ciencia y la tecnología y de las experiencias laborales exitosas de personas y organizaciones.

Esto nos lleva a entender que los gobiernos municipales serán efectivos a condición de que tengan información, datos y conceptos sobre los problemas que los ciudadanos presentan en sus demandas y en sus críticas, lo cual significa conocer el perfil de las condiciones de vida de los ciudadanos, la composición de sus problemas y el contenido de sus percepciones y demandas, así como conocer las características, causas y conexiones con otras realidades sociales y conocer la gravedad y extensión de sus efectos y daños. Pero además de datos sobre los problemas y sobre el perfil de los demandantes, se exige que los gobiernos tengan conocimiento causal de las opciones de acción que le son permitidas y seleccionen la que es idónea y efectiva para resolver aceptablemente los problemas. Más aún tengan conocimiento de los recursos financieros, materiales, tecnológicos, humanos que requieren las acciones decididas para poder llevarse a cabo y hacer posible su causación. La causación requiere datos, conocimientos, tecnologías, agentes para producir los bienes y servicios que la demanda de la comunidad municipal exige. En suma: *efectividad => causalidad => conocimiento => recursos ejecutivos*.

La efectividad limitada, insuficiente, es el problema directivo que padecen los gobiernos municipales y las otras modalidades de gobierno en las condiciones actuales del sistema social que se caracteriza por su complejidad estructural y funcional, por la pluralidad y diferenciación de las acciones (intereses, fines, instrumentos, reglas, recursos) de sus actores, lo cual supera los conocimientos de cualquier agente social, público o privado. La complejidad de la vida social es propiedad también de las comunidades locales de los gobiernos municipales, que son parte, efecto y expresión de la complejidad mayor del sistema social nacional e internacional. Por consiguiente, la posibilidad de que tanto el gobierno municipal como el gobierno estatal y nacional sean directivamente eficaces de sus sociedades complejas es limitada y, por ende, se tiene

que reconocer realistamente que para gobernar con eficacia aceptable se requiere una mayor comunicación, coordinación y asociación entre el gobierno municipal, el gobierno estatal y federal, entre los gobiernos municipales vecinos y, asimismo, una mejor relación entre los planes y las políticas del gobierno municipal y las de la inteligencia social de sus comunidades y entre los recursos gubernamentales y los recursos de las organizaciones económicas, civiles y sociales de su ciudadanía. Abordaremos este tema en el apartado final.

3. La cogobernanza: el gobierno asociado y colaborativo

No entro a exponer detalladamente la formación y la estructura de la complejidad de la sociedad actual que es la causa raíz de la insuficiencia del gobierno de los municipios y de cualquier otro gobierno. El PNUD (*“Reconceptualizar la Gobernanza”*, 1997) señaló visionaria y perspicazmente que la complejidad del sistema social actual exige *transitar de un “centro de gobierno” a un “sistema de gobierno”*, a un gobierno colegiado, coproducido por actores públicos, privados y sociales, una afirmación que en gran medida recupera y revalora conceptual y prácticamente la tradición histórica del gobierno municipal.

Brevemente apuntado, la complejidad actual de la sociedad humana se debe a *la independencia* de sus organizaciones y agentes, a *la auto-referencia* de sus organizaciones y agentes (actúan en función de sus fines y objetivos particulares conforme a su sistema de valores y preferencias), a *la diferencia* de sus lógicas de acción (son diversos y hasta divergentes sus preferencias, fines, intereses, reglas, conductas...), a *la interdependencia*, dado que los agentes sociales, públicos y privados, conocen que no poseen todos los recursos necesarios para poder realizar los fines que les importan y deciden independientemente y que sus acciones singulares decididas, aun si son apropiadas, son insuficientes para realizarlos satisfactoriamente. La Interdependencia es la propiedad esencial de la estructura y el funcionamiento de los sujetos libres de las sociedades actuales del Estado de derecho, que reconoce, resguarda y regula las libertades políticas, civiles, económicas, individuales. La independencia y la interdependencia de los sujetos son propiedades inherentes de todos los agentes humanos, incluidos los gubernamentales, por causa de su limitada capacidad para efectuar sus fines preferidos u obligados. La Interdependencia exige un nuevo modo de gobernar, un gobierno asociado, compartido, colaborativo.

Por la complejidad de la composición y funcionamiento del sistema social contemporáneo y por la multiplicidad de los cambios que sacuden todas las dimensiones de la vida personal y común, no existe una agencia o un agente público o privado, que sea autosuficiente y totalmente independiente, aun si se le reconoce como soberano. Ninguno posee todos los recursos necesarios y suficientes para realizar sus fines y funciones. Necesita de los recursos que los demás sujetos y organizaciones sociales poseen en diversos grados y está obligado a interactuar e intercambiar con ellos para tener acceso y adquirirlos. Ninguno posee suficientemente todos los recursos financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos, coactivos, de autoridad moral, credibilidad y confianza. El gobierno tiene la superioridad reglamentaria, coactiva, fiscal y administrativa, pero carece de las finanzas necesarias para producir los bienes, servicios, oportunidades de bienestar de la sociedad y disminuir las brechas de pobreza y desigualdad, carece de la información y el conocimiento necesario para atender la crisis climática, la transición energética, la reestructuración de la economía mediante automatización, robotización, inteligencia artificial, y sus ideas y planes de gobierno no son universalmente aceptados por la diversidad de posiciones de los ciudadanos y es contraproducente su imposición. Más aún, muchos asuntos de importancia pública son transterritoriales, traspasan la demarcación territorial de los estados y las capacidades de los gobiernos territoriales.

■ 24

Mi definición recapituladora del nuevo modo postgubernamental de gobernar la compleja sociedad contemporánea es: *una gobernanza en modo de interlocución, intercambio, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre los gobiernos y entre los gobiernos y las organizaciones económicas y civiles de la sociedad, que asume formas concretas de redes, asociaciones, partenariados, consorcios, consejos, alianzas.*

Importa entonces señalar las condiciones que hacen posible municipal, nacional e internacionalmente el modo colegiado colaborativo de gobernar y sus propiedades fundamentales. El modo colegiado ayuda a superar la insuficiencia del gobernante, al acercar y conciliar las diferentes posiciones y expectativas de los ciudadanos y al sumar los recursos sociales, pero no es sin más legítimo y efectivo en todos los asuntos y circunstancias sociales, a menos que la colegialidad sea un atributo de gobierno apreciado, exigido y practicado por la ciudadanía y que la ciudadanía esté convencida de la necesidad e importancia de su participación y corresponsabilidad para resolver los problemas que dañan y envilecen la convivencia. Sin embargo, dos son las situaciones políticas y sociales que impiden su instauración y desempeño.

Un primer factor es “*la autoexclusión*” de sectores ciudadanos en los asuntos públicos y en la agenda de gobierno. Son numerosos los ciudadanos a los que, por diferentes razones, justificadas o injustificadas, no les interesan los asuntos públicos, no los consideran indispensables para la realización de sus proyectos y les es intrascendente participar en las decisiones directivas del gobierno de la sociedad. Con excepción de las situaciones nocivas extremas que golpean y dañan sus condiciones de vida, propiedades e intereses particulares, son numerosos los ciudadanos que organizan sus vidas sin tomar en consideración de su entorno social y sin compromiso con el bien común, por lo que les resulta incomprensible, insustancial, el concepto de un gobierno compartido, colegiado, y el de participación ciudadana.

Pero no es solo la autoexclusión de los ciudadanos en los asuntos públicos lo que impide o debilita la efectividad y legitimidad del gobierno municipal. Un segundo factor causal es la desvalorización del gobierno municipal como dirección mancomunada, es el juicio o el prejuicio que sectores singulares de ciudadanos tienen sobre la idoneidad y los alcances reales de la participación, asociación y cooperación que practican los gobernantes y los ciudadanos en específicos asuntos sociales, o es el juicio y prejuicio que tienen sobre el perfil y las trayectorias sociales cuestionables que caracterizan a los agentes participantes en el diseño y la implementación de las decisiones directivas y que dan pie a no tenerles confianza y a descalificarlos por sus transgresiones, contradicciones, oportunismos e incompetencia. Para muchos ciudadanos locales los que toman las decisiones sobre el presente y el futuro de sus comunidades son los mismos y los de siempre, demasiado vistos, y en casos cuestionables con o sin razones no son creíbles y confiables.

Esta segunda observación sobre las deficiencias y hasta vicios de las decisiones directivas del Ayuntamiento, que suelen propiciar la decisión ciudadana de autoexcluirse y desinteresarse de la vida asociada y de su gobernanza, pone en el centro de la discusión las propiedades que son esenciales y obligadas para que la colegialidad, el cogobierno y la cooperación sean socialmente viables y aceptables. La condición decisiva no es el número de los participantes, sino la calidad jurídica y ética de su comportamiento y las reglas que siguen en la deliberación y decisión colegiada. Sobran evidencias de que gobiernos municipales abiertos a la participación ciudadana (“gobierno abierto”, “presupuesto participativo”, rendición de cuentas periódica...) han tomado decisiones impugnables porque los participantes en la decisión directiva tienen trayectorias sociales ignominiosas, sus intereses no son de naturaleza pública y los acuerdos que cierran las conversaciones y negociaciones incluyen hechos de corrupción o una distribución

inequitativa de los beneficios, que se concentran en algunos sectores o individuos favorecidos, mientras los costos se extienden al conjunto de la población. Son evidentes las irregularidades de las políticas municipales urbanas, ambientales, sanitarias, educativas, habitacionales, de infraestructura de las comunidades locales.

La interlocución y deliberación de los múltiples actores que participan en los asuntos públicos no es armónica y fácil. Regularmente es tensa y polémica, dado que los actores participantes tienen intereses diferentes y divergentes en los asuntos que les importan y son frecuentemente relaciones de poder con pulsos de fuerza entre ellos, que se manifiestan en las actitudes de intolerancia de algunos cuando sus datos, análisis y propuestas son cuestionados o en actitudes de superioridad y discriminación hacia determinados participantes, o por mentiras, chantaje, cooptación de rivales, imposición de conclusiones. Hay un lado sombrío en mucha participación.

Para evitar estas situaciones y conductas contrarias a la nueva gobernanza colegiada es necesario que los múltiples actores del gobierno municipal elaboren, acuerden y acepten *un marco de principios, normas y criterios* que guíen la interlocución, el intercambio, la discusión y los acuerdos de la deliberación de los asuntos sociales de interés general a fin de que concluya en decisiones sociales constructivas, legítimas y efectivas. Este punto es importante porque en los últimos tiempos se reivindica y existe la participación ciudadana, “la democracia participativa”, pero no se señalan sus condiciones, propiedades y reglas que debe seguir la participación, fuera del señalamiento del derecho político de los ciudadanos a participar en la definición de los fines y las acciones de las decisiones públicas y a opinar sobre su calidad institucional y corrección operativa. La participación sin principios y reglas básicas de interlocución y deliberación suelen reproducir las transgresiones, las desviaciones y las equivocaciones que ocasionan la autoexclusión de sectores ciudadanos o su escepticismo sobre la política y el gobierno, sea el convencional unipersonal o el colegiado.

En la cuestión crucial del marco valorativo de la interlocución y deliberación pública de los gobernantes y los ciudadanos expondré solo los puntos temáticos básicos que son indispensables para el futuro de la democracia liberal deliberativa y participativa, no solo municipal.

El marco regulador de la interlocución y la deliberación comprende dos dimensiones o planos interrelacionados, interdependientes: la dimensión *subjetiva* de la conversación de los interlocutores y la dimensión *objetiva* de sus posiciones cognoscitivas y propuestas prácticas. La dimensión *subjetiva* del marco regulatorio formal o informal de la interlocución concierne a las conductas de los interlocutores. Es una dimensión

valorativa, *axiológica*, que reconoce y defiende el valor de los seres humanos, la igualdad de sus libertades y derechos privados y públicos, su autonomía, su capacidad de entendimiento y reflexión y su libertad de expresión. Exige el respeto a todos los sujetos interlocutores y exige veracidad en la interlocución. Han de prohibirse las conductas que obstruyan los entendimientos y acuerdos por falsedades, mentiras, intolerancia, discriminación, exclusión de sujetos con el derecho a participar, desigualdad en las oportunidades y tiempos de intervención, el lenguaje ofensivo, el chantaje, la intimidación, la imposición de conclusiones por personalidades o grupos poderosos e influyentes, etc.

La dimensión *objetiva* de la interlocución es *cognitiva*, comprende las propiedades lógicas y las propiedades cognoscitivas que deben tener las argumentaciones, objeciones, críticas, cálculos, propuestas de los sujetos dialogantes para ser consideradas correctas y aceptables. Los datos comprobables, las definiciones y argumentaciones lógicamente correctas, las explicaciones y cálculos empíricamente probados favorecen y facilitan los entendimientos y los acuerdos. Por el contrario, los obstruyen todas las veces que las intervenciones de los interlocutores de la deliberación pública carecen de datos comprobables, sus definiciones de los problemas sociales son defectuosas o contradictorias, sus razonamientos son incoherentes, ilógicos, y sus propuestas de acción son más bien anhelos inviables o costosos, sin base en conjeturas causales válidas.

■ 27

El gobierno municipal por su gobernar mancomunado, involucrado en la atención a los asuntos directos de la vida de sus comunidades, es un gobierno representativo y receptivo de la participación de sus ciudadanos en las decisiones públicas y, por tanto, requiere y exige normas formales o informales en sus diversos modos de interlocución y deliberación con la ciudadanía. El gobierno municipal sabe realísticamente que la mayor parte de sus ciudadanos están interesados en resolver los problemas de sus vidas (infraestructura, servicios, bienes públicos, molestias, extorsiones...), pero sus vivencias, observaciones, evaluaciones de perjuicios y daños, que determinan la gravedad de los problemas y sus propuestas de solución son diferentes en contenido y urgencia de atención, por lo que se requieren reglas de diálogo y discusión entre los ciudadanos y entre los ciudadanos y el Ayuntamiento a fin de impedir conflictos, choques, animadversiones y avanzar hacia decisiones que recojan lo fundamental y lo común de las posiciones y sean aceptables mayoritariamente. El gobierno municipal sabe además que en la deliberación de los asuntos de la comunidad no faltan personalidades, grupos u organizaciones que quieren imponer su visión de los problemas y sobre todo las soluciones favorables a sus intereses económicos, políticos y familiares.

Justamente las dificultades de los acuerdos por las diferencias de los participantes y los abusos de los poderosos que saben que pueden imponer sus posiciones a los gobiernos y a sectores sociales son el motivo principal para que la gobernanza abierta a la deliberación ciudadana tenga reglas de interlocución y deliberación, que por lo menos proscriben y bloquean las decisiones facciosas de los que se aprovechan de las instituciones abiertas y colegiadas para imponer sus intereses particulares y presentarlos como expresión del interés común, público. Hay demasiadas leyes de participación ciudadana que no formulan valores, principios y reglas de la participación que ocurre mediante el diálogo, la discusión, la conciliación de posiciones diferentes y la aceptación de compromisos.

En conclusión y resumen

En la sociedad contemporánea los problemas del gobierno democrático se centran en *la efectividad* de sus regulaciones, políticas, bienes y servicios más que en la legitimidad de posición y actuación del gobernante. Importa la efectividad de los gobiernos municipales legítimos. Importa una democracia de resultados y no solo de valores, no obstante que se reconozca la superioridad axiológica de la democracia liberal sobre los demás regímenes políticos. Importa que el gobernante no sea solo legalmente elegido y respete las leyes en su actuación, sino que sus decisiones y operaciones directivas sean útiles, beneficiosas, productivas directa o indirectamente para el conjunto de la sociedad, y se enfoquen principalmente en los sectores ciudadanos emprobleados, necesitados, discriminados o excluidos.

La efectividad implica legitimidad y además causalidad. Por ende, se sustenta en datos objetivos, conceptos lógicamente correctos, conocimientos causales probados, cálculo de los efectos y los costos de las acciones directivas decididas, ingeniería de los procesos operativos, gerencias competentes, personal experto. Sin información, conocimiento causal y disposición de recursos las decisiones directivas son ineficaces, aun si son impecablemente legítimas, recogen políticamente las demandas ciudadanas y definen correctamente los problemas a resolver.

Actualmente el problema de la inefectividad directiva del gobierno en general y del municipal en particular es *su insuficiencia*. No dispone de todos los recursos que se requieren para dirigir la sociedad actual, que se caracteriza por la complejidad de su estructura, composición, funcionamiento. Para superar su insuficiencia, los gobiernos han comenzado a practicar un modo de gobernar asociado, colaborativo, abierto, cole-

giado con sus ciudadanos en numerosos asuntos públicos y que expresa y realiza efectivamente la representatividad política de la democracia liberal. Es la “gobernanza por cogobierno”, la *cogobernanza*. La Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Social y la COP 21 del gobierno de la crisis climática y la transición energética son ejemplos de la conciencia internacional de la nueva gobernanza de la sociedad humana, que incluye la coordinación, la asociación y la colaboración entre los estados nacionales, los gobiernos, las empresas de mercado, la inteligencia social y las organizaciones sociales.

Sin embargo, hay evidencias de que la cogobernanza no es efectiva solo por el hecho de que incluye la participación ciudadana y lleva a cabo formas de consulta, conversación, concertación con los ciudadanos. La condición y propiedad decisiva de la cogobernanza es la calidad de la deliberación y la decisión pública que definen gobierno y ciudadanía más que la cantidad de los interlocutores, decisores y ejecutores. Es la calidad institucional, cognitiva, ejecutiva de los participantes más que su número y diferencia. Para construir la efectividad directiva de la participación se requiere *un marco de principios, normas y criterios* que guíen la interlocución y la deliberación pública y regulen el intercambio de las opiniones, la discusión, las concertaciones, los acuerdos entre el gobierno y la ciudadanía y la corresponsabilidad en la ejecución de los acuerdos.

En el entorno nacional de cambios y problemas de escala transnacional, la sociedad municipal es uno de los ámbitos más golpeados, porque las comunidades locales concretas, particularmente las que son menores en población y tienen rezagos económicos y políticos, perciben con mayor rudeza y daño los efectos del cambio climático (inundaciones, sequías, incendios, tornados...), los efectos del cambio tecnológico actual (desigualdad de acceso a los sistemas digitales de información y comunicación, incluidas las destrezas de su manejo que representan las oportunidades de empleo de los procesos de la inteligencia artificial), los cambios de la producción y del comercio de la economía establecida y los cambios de preferencias y conductas de los ciudadanos. El municipio es, asimismo, en buen número de naciones el sitio donde la pobreza, la desigualdad, la discriminación, el abandono y la emigración son una fatalidad intergeneracional. Es una historia social sombría.

Sin embargo, a pesar de los cambios y las condiciones aciagas, la sociedad local municipal por su historia, cultura, comunicación social, arraigo, es el ámbito que posibilita y facilita el gobierno cercano, interactivo, ciudadanamente denso y representativo, aunque su desempeño sea irregular y tenga altibajos. Y lo es, porque el gobierno municipal se ocupa de las condiciones y situaciones necesarias y comunes de la vida cotidiana de sus comunidades, no obstante que sus miembros tengan estatus sociales diferentes

y un grado de influencia desigual en las decisiones directivas del gobierno. El Ayuntamiento, la Comuna, por las implicaciones que sus funciones públicas tienen para atender y gestionar las necesidades y las actividades de la vida diaria de las personas y las familias de su población ciudadana es un gobierno que tiene en principio un significado vital de superior importancia y, por ello, puede entenderse y practicarse como un modo de gobernar que se decide y ejerce en afinidad, asociación y mutualidad con lo que la ciudadanía percibe, necesita y demanda como condiciones necesarias y exigibles de su vida en tanto ciudadanos de los municipios que conforman el Estado de Derecho.

Sin duda los gobiernos municipales requieren más recursos para poder gobernar con mayor eficacia y eficiencia en diversas materias y problemas que son ingobernables solo con los recursos singulares de los municipios. Sin coaliciones intermunicipales y sin la coordinación y cooperación de los gobiernos estatales y el federal, difícilmente el gobierno municipal puede controlar razonablemente los problemas y encauzar los cambios que sacuden a sus comunidades. Es pequeño para la magnitud de los problemas y los cambios.

La exigencia justificada de mayores recursos y de intergubernamentalidad son actividades y batallas a emprender y ganar. Sin embargo, el recurso comparativamente superior del municipio, su ventaja directiva frente a otros tipos de gobierno, es su entrelazamiento con las condiciones de vida de sus ciudadanos, su comunicación directa con la población, la colegialidad de su interlocución y deliberación pública sobre los asuntos de interés común.

Es en este punto crucial donde se deben enfocar las ideas, los enfoques, las propuestas directivas, los proyectos de progreso y bienestar. Hay que fomentar, establecer y practicar una interlocución y deliberación sistemática entre el gobierno y los sectores ciudadanos y entre los mismos sectores ciudadanos acerca de las condiciones y situaciones de interés general de la sociedad local. En el momento en que las decisiones gubernamentales municipales sean colegiadas, se basen en acuerdos y compromisos compartidos por los dirigentes de los ayuntamientos y los miembros de la sociedad local, regional, será altamente probable que estos municipios se vuelvan centros atractivos para vivir saludablemente, disfrutar de bienes y servicios necesarios y facilitadores, convivir sin miedos y amenazas, así como para inversiones productivas y para una nueva relación entre las actividades económicas y la biodiversidad de la naturaleza.

El regreso a la dirección colegiada del Ayuntamiento municipal puede ser una de las condiciones básicas para revalorizar la democracia liberal, reactivar su representatividad y recuperar la confianza social en su capacidad directiva, que hoy es su problema. Tiene sentido luchar por obtener una mayor cantidad de recursos para el gobierno

municipal que por causa de las prácticas políticas del país se ha vuelto un gobierno unipersonal, seccional, divisivo, polarizado, y también disociado de otros gobiernos e involucrado en asegurar los intereses de reproducción del poder local de los partidos políticos más que en responder a las expectativas y los problemas cotidianos de vida de los ciudadanos locales. Pero la condición decisiva de la legitimidad y efectividad del gobierno municipal y de la confianza social en su capacidad y responsabilidad directiva es involucrarse en consolidar el modo de gobernar en Ayuntamiento, que se ha forjado a lo largo de una historia política de siglos y se entiende y ejerce colegiadamente y que, por su posibilidad de mayor sustancia social, es la referencia deseable y exigible de la conducción y rectoría de la sociedad humana.

Polisemia, centro y periferia en las teorías de la gobernanza

Polysemy, center and periphery about governance theories

Francisco Javier Porras Sanchez¹



Resumen

La polisemia de la gobernanza es un reto formidable para quien desee considerarla seriamente, yendo más allá de su mera aplicación normativa. Las acepciones son tan diversas y numerosas que realizar una revisión de literatura requiere definir cuidadosamente una estrategia metodológica que construya tipologías explicativas; estas pueden ayudar a reducir su complejidad y definir su aporte teórico. El artículo explora cuatro estrategias analíticas que las literaturas de la gobernanza han usado para gestionar su polisemia, proponiendo que se trata de cuatro maneras de establecer el centro de la gobernanza. De la misma manera, argumenta que es en la periferia de las literaturas donde se generan nuevas acepciones que, eventualmente, pueden ser parte del canon. Finalmente, el artículo propone una agenda de investigación / incidencia en la frontera de la literatura.

Palabras clave: Gobernanza, polisemia, acepciones, definiciones estipulativas, periferia, problemas fundamentales.

Abstract

The governance polysemy is a great challenge for all those who want to address it seriously, going beyond its normative use. Conducting a literature review about governance concepts between numerous and diverse meanings requires applied a methodological strategy carefully to build explanatory typologies; it can assist in diminishing the literature's complexity and identifying its theoretical contributions.

This article explores four analytical strategies that governance literatures have used to manage their polysemy, proposing that these are four ways of establishing the center of governance. In this sense, it argues that it is at the periphery of these literatures that new meanings are generated that can eventually become part of the canon. Finally, the article proposes a research/advocacy agenda at the frontier of the literature.

Keywords: Governance, polysemy, meanings, stipulative definitions, periphery, fundamental problems.

1 Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
correo: fporras@institutomora.edu.mx.

Gobernanza y polisemia

En diversos tiempos, y de distintas maneras, se han diseñado estrategias para entender la gobernanza en contextos en los que la categoría se usa de manera polisémica y, muchas veces, inconsistente y confusa. Desde la perspectiva de la literatura teórica, clasificar sus significados ayuda a identificar similitudes y cercanías conceptuales, así como diferencias e inconsistencias que indican presupuestos, propuestas e implicaciones metodológicas distintas. Así, por ejemplo, la acepción de la buena gobernanza (*Good Governance*) postula el buen gobierno en un entorno de democracia liberal compatible con el capitalismo y respeto a los derechos cívico-políticos (ver World Bank Group, 2024); por otro lado, la Tercera Ola define la gobernanza como una narrativa que resulta de creencias, actores situados, prácticas y dilemas específicos al contexto (Rhodes, 2012). Como se explicará abajo, la Tercera Ola trata de escapar a las antinomias existentes entre la definición de la gobernanza como una red de interdependencias (Primera Ola) y la gobernanza entendida como las reglas del juego o las capacidades para el co-direccionamiento de los múltiples interesados para cumplir objetivos societales (Segunda Ola) (Rhodes, 2012).

Estos referentes ilustran el rango tan amplio con el que es usada la categoría, indicando diferencias cualitativas en presupuestos teóricos, relaciones causales e implicaciones metodológicas. Esta extensión tan considerable ha llevado a autores como Offe (2009) a quejarse de que prácticamente cualquier interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales es ahora considerada como gobernanza, pero también que este mismo término a veces se usa como equivalente de administración pública o de gobierno moderno (Frederickson, 2007). En muchos contextos, *gobernanza* ha sustituido a las categorías mencionadas y es usada como sinónimo de participación ciudadana, democracia -particularmente la local-, transparencia, rendición de cuentas y redes. Como dice Frederickson (2007), la gobernanza está en todas partes.

La polisemia implica “la adición de acepciones nuevas al sentido fundamental”, las cuales se diferencian de acuerdo con los contextos y las situaciones comunicativas

(Cifuentes, 1990: 99). Esta definición lingüística plantea el problema de si es posible identificar una acepción originaria / fundamental de la gobernanza a la que, con el paso del tiempo, se le añaden nuevas, conforme los contextos o situaciones comunicativas cambian o aparecen. Si bien el enfoque de este artículo no es lingüístico, usar esta noción de polisemia subraya los procesos desarrollados en el tiempo que producen nuevas definiciones y literaturas.

Porras (2019) identificó más de 80 acepciones con enfoques fundamentalmente teóricos, las cuales se han consolidado de diversas maneras y grados. Estas no incluyen a las definiciones de gobernanza *con apellidos*, las cuales tienen menor grado de abstracción y se desarrollan en contextos disciplinares o empíricos más específicos (eg gobernanza *del mar*, gobernanza *planetaria*, gobernanza *del riesgo*, gobernanza *climática*, etcétera).

La hipótesis sugerida por la definición de Cifuentes (1990) es que las nuevas acepciones aparecen como respuesta a las brechas entre las definiciones existentes y las necesidades de los nuevos contextos y situaciones comunicativas. Ante las fisuras / grietas entre teoría y conocimiento empírico, por un lado, y conocimiento empírico y metodología, por el otro, se generan nuevas aproximaciones que tratan de aminorarlas a través de nuevo conocimiento que intenta explicar mejor, describir mecanismos más adecuadamente y afinar las técnicas requeridas. Esto es similar a lo que Mayntz (1998: 11) ya había argumentado sobre la ampliación sucesiva del “paradigma básico” de la gobernanza. Inicialmente, este incluía el desarrollo e implementación de la política pública por actores e instituciones gubernamentales; pero, de acuerdo con ella, ha sufrido cinco “extensiones” en su comprensión para incluir la perspectiva de *abajo hacia arriba* (1^a); las redes público-privadas y los sistemas societales autorregulados (2^a); los efectos de las políticas regionales sobre las nacionales o las locales (particularmente en la Unión Europea) (3^a); la política pública de la Unión Europea en su conjunto (4^a); y los procesos propiamente políticos de las instituciones del gobierno de la Unión Europea (5^a).

Gestionar la polisemia de la gobernanza requiere, por un lado, reducir la complejidad de la literatura y, por el otro, identificar los aportes centrales de las diferentes acepciones y los problemas que, estando en la periferia, muestran las brechas existentes entre teoría, práctica y metodología. Esto es importante porque, como sugieren la concepción de polisemia de Cifuentes (1990), y también el desarrollo de la literatura, los problemas que en el pasado se encontraban en el límite del canon, enfrentando nuevos contextos y situaciones que demostraban la insuficiencia del conocimiento del tiempo, son en realidad una agenda de investigación / incidencia que puede estimular la formación de nuevas acepciones.

Piénsese, como ejemplo, a Selee y Santín (2006: 22), quienes argumentan que la manera más eficaz para asegurar una “relación recíproca entre ciudadanos y gobierno” es “empoderar a sectores de la sociedad que tienden a ser más marginados en el diseño de políticas públicas”. Como una implicación de esta acepción de gobernanza, se requeriría incorporar al diseño, implementación y evaluación de las políticas de un sector a los grupos más excluidos de este (eg personas en situación de calle ayudando a definir la política de vivienda). En el pasado, esta aproximación de frontera fue considerada radical, pero actualmente es vista como una herramienta indispensable para el diseño transdisciplinario de las políticas (Carnerero, 2019). No es suficiente con integrar a expertos de diferentes disciplinas; es necesario que los expertos no credencializados (esto es, los que no poseen grados universitarios o que no se encuentran en lugares de decisión) aporten su *expertise*, particularmente si han sido víctimas de las fallas de las políticas públicas o de acciones gubernamentales (Rigolot, 2020).

Para López Ricoy (2015: 8) el proceso de tender puentes sobre las brechas se hace a la manera de una enredadera, yendo del conocimiento de los expertos y múltiples interesados hacia áreas en las que se requiere nuevo conocimiento que no se posee. La literatura de la gobernanza crece desde acepciones establecidas hacia nuevas acepciones, así como la enredadera genera nuevas ramas desde los nudos en el tallo. Los procesos de generación de nuevo conocimiento y, con él, nuevas acepciones de la gobernanza, aumenta consistentemente la cantidad de las contribuciones a las literaturas, haciendo cada vez más necesario clarificar criterios de discernimiento sobre cómo navegar su complejidad (Arredondo, 2023; Chávez Becker, 2023).

En ocasiones, esta parece verdaderamente babélica: cada quien usando definiciones diferentes y de una manera que no considera a otras acepciones, en una especie de “uberización” de la verdad que “facilita el contacto directo entre productores y consumidores en un proceso de desintermediación que aumenta el acceso a todo tipo de contenidos, pero no la capacidad de comprenderlos” (Innerarity y Colomina, 2020: 12). Tal uberización fomentaría también el uso descontextualizado y acrítico de las acepciones, trasladando el problema de la selección del marco teórico a razones individuales no siempre evidentes. El discernimiento, en este contexto, consistiría en la problematización de las interconexiones entre diferentes acepciones; es decir, el mapeo de las contribuciones en referencia a una hipótesis estructural sobre la literatura. Argumentar qué lugar ocupa una acepción o literatura respecto a otras es indistinguible de identificar cuáles son sus contribuciones centrales.

Estrategias analíticas para gestionar la polisemia

Para argumentar las contribuciones centrales de las literaturas es necesaria la desagregación de las diferentes acepciones en sus componentes constitutivos, usando criterios diferenciadores. Las tipologías resultantes son útiles en la medida en que son explicativas; en tanto que catalogar sistemáticamente facilita entender convergencias y divergencias, consonancias y disonancias. El objetivo no es clasificar absolutamente todas las contribuciones realizadas, lo que probablemente no sería deseable ni factible, sino proponer criterios de decisión, es decir, caminos metodológicos para entender la polisemia como un todo, más que como la mera proliferación de acepciones. Es considerablemente más útil señalar una ruta, es decir una secuencia de pasos o puntos de referencia, que proponer una acepción más que tendrá que competir con las otras existentes. El objetivo del discernimiento, la generación de tipologías y la proposición de caminos metodológicos es siempre reducir la complejidad a niveles manejables. La reducción misma conlleva riesgos de sobre-simplificación; sin embargo, estos son usuales en la generación y evaluación de la teoría, que siempre implica una selección de variables que puede ser adecuada o no.

Usando un criterio ontológico, es decir, uno que pone énfasis en el tipo de ser que denota el término, la gobernanza puede ser a) un enfoque heurístico que ayuda a interpretar la evidencia empírica; b) una teoría (ie un conjunto de relaciones causales que intenta explicar un proceso o subsistema); c) una práctica de gobierno que incorpora a los actores no-gubernamentales en la toma de decisiones; d) una agenda de reforma, particularmente en cuestiones de democratización, transparencia y rendición de cuentas; y e) una realidad social basada en interacciones de interdependencia (ie redes) (Porrás 2019). Cada vez que se analiza una acepción, se debe tener en cuenta que esta puede implicar numerosos sentidos, por lo que siempre es necesario pensarla como una matriz de significados.

Por ejemplo, la gobernanza definida como redes inter-organizacionales auto-organizadas (Rhodes, 1997) en realidad puede entenderse como a) un criterio que ayuda a problematizar el direccionamiento societal; b) una teoría en forma, que usa a las redes de este tipo para explicar los subsistemas sociopolíticos; c) un estilo / programa de gobierno que incorpora a las redes público-sociales-privadas de manera sistemática; d) una propuesta para aumentar en eficacia y eficiencia públicas, haciendo el ejercicio gubernamental más democrático, transparente y responsable / responsivo; y e) una hipótesis sobre cómo es la realidad social, construida con el criterio de la interdependencia.

En general, parece que en la literatura teórica se han usado cuatro estrategias analíticas principales para gestionar la polisemia de la gobernanza:

a) *La gobernanza sin apellidos*

En primer lugar, la posibilidad de la *gobernanza sin apellidos* (Alva, 2018; Porras, 2019; y en cierta medida, Vicher, 2014) plantea el problema de la acepción originaria o principal sugerida por Cifuentes (1990) para categorías polisémicas y, en consecuencia, si se puede argumentar una serie de prerequisites o atributos de la definición de gobernanza para ser considerada como tal. La hipótesis de esta acepción originaria / principal propondría una estructura comprensiva (ie una serie de componentes lógicos) que definiría un género común a todas las definiciones de gobernanza, el cual sería reducido en extensión usando una diferencia específica representada con un adjetivo. Así, la gobernanza *global*, la gobernanza *metropolitana* y la gobernanza *local* compartirían una acepción de gobernanza *a secas* (ie el género) que sería delimitado en el número de casos a los cuales puede ser aplicado a través de sus adjetivos.

El género de estas acepciones, ie la *gobernanza sin adjetivos*, puede estar relacionado con la coordinación, el intercambio de recursos o la interacción que existe entre el gobierno y otros actores sociales (Alva, 2018), o con la acción de imprimir dirección, dado que *gubernator*, origen de *gubernantia*, no se refiere a quien ejerce la autoridad política-administrativa, sino al timonel (ie quien rige la embarcación) (Vicher, 2014). Por esta razón, Porras (2019) propone que *steering*, término muy empleado en la literatura de la gobernanza para subrayar que el *gobierno* es en realidad la capacidad de conducir, debería ser traducido como *timoneo*. Usando esta aproximación, la acepción principal de la gobernanza puede verse como “una nueva modalidad de timoneo colectivo que consiste en la coordinación intersectorial para el logro de objetivos comunes” (Porras, 2019: 62), o alguna similar.

Sin embargo, aunque esta estrategia analítica tiene cierto grado de utilidad, también tiene dos problemas que no la hacen sustentable en el largo plazo. En primer lugar, distinguir claramente entre la acepción originaria / principal y una definición esencialista de la gobernanza es en extremo difícil. Sustentar adecuadamente la hipótesis del género supondría una tipificación exhaustiva de las literaturas y, como la experiencia sugiere, no sería factible reducir a unos cuantos elementos de la comprensión del término toda la complejidad teórica, empírica y metodológica de la literatura. Más importantemente, aunque se lograra una definición consensuada del género, y se usara con el *caveat* de que esta no es la esencia de la gobernanza, sería

difícil evitar que se interpretara de manera normativa. Tratar de definir la esencia de la gobernanza no es deseable ni factible porque, en última instancia, se trata de una práctica social que es construida por los significados de los actores involucrados. Estos pueden ser tan variados como los contextos en los que se desarrolla (Bevir y Rhodes, 2006).

En segundo lugar, la estrategia de la gobernanza sin apellidos no es sostenible a largo plazo porque los significados originarios / principales solamente tienen sentido desde una perspectiva diacrónica, es decir, histórica o etimológica (Cifuentes, 1990). Las ampliaciones sucesivas de la categoría sugeridas por Mayntz (1998) son útiles para identificar diversas etapas o generaciones de las literaturas, pero en ningún momento es posible argumentar que todas las acepciones derivadas o posteriores deben incluir normativamente a la primera, bajo riesgo de dejar de ser gobernanza. Si se aplicara el criterio de Mayntz (1998) estrictamente, todas las acepciones de gobernanza que no integraran políticas públicas realizadas por actores gubernamentales a nivel nacional no serían gobernanza *proprie*. Efectivamente, el mismo Cifuentes (1990: 100) argumenta que probablemente evaluar sincrónicamente las diferentes acepciones, es decir, aceptar su valor de uso de acuerdo con los diferentes contextos simultáneos, es el único camino viable, ya que:

la derivación histórica de muchas palabras no solamente resulta insegura y desconocida, sino que las mismas relaciones etimológicas pueden prestarse a confusión [...] el hablante, por lo general, ignora la etimología de las palabras que utiliza y, en todo caso, la interpretación que hace de ellas no se ve afectada [por ella].

b) *Las acepciones estipulativas*

Reconociendo la imposibilidad práctica de generar una tipología universal del uso del término, la segunda estrategia analítica propone definiciones de trabajo que, al menos en teoría, deberían ser ajustadas conforme se usan en distintos contextos. Ejemplos de esta aproximación los podemos encontrar en Rhodes (1997), Stoker (1998) y Krahnmann (2003), quienes estipulan un atributo articulador que permite entender las diferentes acepciones de la gobernanza y plantear una hipótesis acerca de su significado más profundo, implícito en las diferentes acepciones. En español, estipular significa “convenir, concertar, acordar” o “hacer un contrato verbal” (RAE, 2025) por lo que, en realidad, estos autores plantean un camino para gestionar la polisemia que, al ser fruto de la convención, puede ser aceptada, modificada o rechazada.

Rhodes (1997: 46-53) realiza un breve estado del arte considerando las acepciones de gobernanza como el Estado mínimo, como Gobernanza Corporativa, como Nueva Gestión Pública, como Buena Gobernanza, como un Sistema Socio-Cibernético y como redes auto-organizadas. Parece que “la gobernanza tiene demasiados significados como para ser útil, pero el concepto puede ser rescatado al estipular un significado y mostrar cómo contribuye al análisis del cambio [...] Así, *la gobernanza se refiere a redes auto-organizadas e inter-organizacionales*” (Rhodes, 1997: 53; cursivas en el original). Esta definición estipulativa propone que la gobernanza existe cuando hay interdependencia entre organizaciones, intercambios continuos, interacciones similares a juegos basados en la confianza y en las reglas del juego, y un grado significativo de autonomía del Estado (Rhodes, 1997: 53).

Stoker (1998: 18) integra algunos de los atributos estipulados por Rhodes (1997), como su carácter inter-organizacional (considerando instituciones y actores del gobierno y “más allá del gobierno”), la “dependencia de poder” (como le llama a la interdependencia), y las redes autónomas auto-organizadas; pero, crucialmente, también incluye la *borrosidad*, ie “la falta de definición de los límites y las responsabilidades para abordar los problemas sociales y económicos”, y el carácter cooperativo / no-obligatorio de las “nuevas herramientas y técnicas para dirigir y guiar”. Se trata, como se puede ver, de una propuesta consistente con la que eventualmente sería conocida como la “anglo-gobernanza” (Marinetti, 2003), que fomentó la acepción de gobernanza como red y sus consecuencias en los diferentes subsistemas sociopolíticos.

Finalmente, Krahmman (2003: 332) propone que la gobernanza es en realidad un *continuum* que se diferencia gradualmente / cuantitativamente del gobierno jerárquico pero que, en el fondo,

puede definirse universalmente [como] la fragmentación de la autoridad política en siete dimensiones: geografía, función, recursos, intereses, normas, toma de decisiones e implementación de la política pública (Krahmann, 2003: 323).

Probablemente, esta acepción estipulativa es una de las más originales pues, para diferenciar cuantitativamente a la gobernanza del gobierno tradicional, propone que entre mayor sea la desintegración en las dimensiones mencionadas, más se acercará el caso analizado al tipo ideal de gobernanza. La fragmentación siempre ha estado presente en los análisis de la gobernanza, pero teniendo como referencia los

modelos tradicionales de control y timoneo jerárquicos. En el caso de Rhodes (1997) la fragmentación era vista como un efecto, algunas veces negativo, de las interacciones en red; y la gestión / administración de estas no solamente era un requisito del gobierno moderno, sino también la característica central de la gobernanza.

Esta segunda estrategia analítica ha sido muy exitosa en términos de su conocimiento y aceptación: ya es un lugar común argumentar que la gobernanza consiste en redes y sus efectos en el timoneo sociopolítico. No obstante, ha enfrentado dos problemas que sugieren su baja sustentabilidad a largo plazo. En primer lugar, las acepciones estipulativas no han sido generalmente aceptadas como definiciones de trabajo, sino como definiciones en firme. Esto ha fomentado pensar que el problema fundamental consiste en realizar estudios empíricos (algunos de ellos con perspectiva comparada) a través de los cuales se pueda confirmar o no la existencia y características de la gobernanza. Sin embargo, el reto consiste en usar este tipo de acepciones de manera analítica, no normativa, dados sus contextos originarios (muy diferentes a los de México) y su relativamente baja consolidación teórica. Las definiciones estipulativas no son modelos listos para ser aplicados a todos los contextos; son rangos que no pueden ser reducidos a dos estados (*On/Off*; Sí hay gobernanza/No hay gobernanza) como si se tratara de un interruptor de luz (Porrás, 2021).

El segundo problema de esta perspectiva es más sustantivo. Para Davies (2011: 51), las narrativas de la anglo-gobernanza;

evidencian todos los rasgos de la modernidad capitalista [...] [L]as redes de los gobiernos son sólo otra instancia de las antiguas relaciones de poder en un disfraz nuevo [...] [L]a gobernanza de red viene siendo una forma específica del proyecto hegemónico neoliberal, impulsado por una serie de regímenes neoliberales.

La anglo-gobernanza ha sido criticada como un proceso de privatización de la política, al descargar en los mercados y la sociedad organizada algunas de las funciones tradicionales del Estado. Adicionalmente, existe evidencia que sugiere que las redes no son democráticas naturalmente, dado que pueden ser fácilmente capturadas por los intereses de sus miembros; no se mantienen gracias a la confianza intersectorial, ya que usualmente son altamente reguladas (Davies, 2011a); y, en la práctica, no presentan una oportunidad para establecer interacciones balanceadas con el Estado; las redes crecen a la sombra de la jerarquía (Sørensen y Torfing, 2007).

c) *La dispersión de acepciones*

La tercera estrategia abandona cualquier intento para encontrar “los atributos esenciales de una categoría abstracta que se refiere a un conjunto de prácticas humanas” (Bevir y Rhodes, 2006: 63), dispersando las diferentes acepciones según los significados generados por actores situados, sus creencias, dilemas y, sobre todo, sus narrativas descentradas (Bevir y Rhodes, 2007). En la práctica, esta aproximación abandona el problema de la acepción principal u originaria para hacer, de cada variante producida por los contextos y situaciones comunicativas, una acepción principal u originaria. Adicionalmente, critica la propuesta misma de atributos estipulativos, dado que esto parece suponer la capacidad de generalizar y replicar las experiencias de gobernanza, lo que sería algo más propio de las ciencias naturales (Bevir y Rhodes, 2006: 63). Para Rhodes (2018: 2):

[esta propuesta] rechaza el naturalismo y argumenta a favor de una política pública descentrada, enraizada en una epistemología anti-naturalista. Primero, rechaza la tesis naturalista de que podemos explicar acciones mediante hechos sociales supuestamente objetivos sobre las personas. Los significados son generalmente considerados irrelevantes en los estudios de ciencia política y política pública usuales [*mainstream*]. Las creencias son, a lo sumo, variables intervinientes. Las acciones pueden correlacionarse, y explicarse, por categorías sociales tales como la clase, el interés económico o la posición institucional. Estas decisiones analíticas suprimen o niegan la agencia humana. En segundo lugar, [ésta aproximación] rechaza la tesis naturalista de que la relación entre antecedente y consecuente en la explicación política es necesariamente una de tipo causal, es decir, que es similar a una ley de las ciencias naturales. Las ciencias políticas buscan leyes psicológicas o sociales, más que narrativas históricas o entender redes de significados.

■ 41

Como consecuencia, la gobernanza se considera una teoría interpretativa. Las acepciones resultantes son muy numerosas, dado que para construirlas es necesario considerar las creencias, prácticas, tradiciones, agentes situados, dilemas y narrativas resultantes en cada contexto. Esto “representa un cambio de *topos* [τόπος] de las instituciones a los significados” (Rhodes, 2018: 5-6), lo que posibilita:

explicar la gobernanza [con] narrativas que relacionan las acciones con las creencias y deseos que las producen. La explicación depende de las conexiones condicionales entre creencias, deseos y acciones [...] Para explicar los diferentes y cambiantes patrones de

gobierno [*rule*], debemos entender las creencias y prácticas de los actores en el contexto de las tradiciones particulares y las respuestas a los dilemas específicos. En pocas palabras, debemos adoptar una aproximación de abajo-hacia-arriba y centrada en los actores (Rhodes, 2012: 40).

Esta estrategia ha generado la Tercera Ola de la gobernanza (Rhodes, 2012), que renuncia a explicar la gobernanza a través de las interdependencias y el intercambio de recursos (redes) de la Primera Ola, y las reglas del juego e instituciones del Estado adaptado de la Segunda Ola (meta-gobernanza). En lugar de usar grafos para mapear estructuras, y procedimientos implementados por los múltiples interesados, se pone énfasis en un conocimiento profundo de los estudios de caso basado en técnicas de antropología social y etnografía, sin preocuparse por las posibles implicaciones estructurales, tanto en la ponderación de las teorías como en la identificación de casos de éxito.

El concepto de “parecido de familia” (Wittgenstein, 1986: 32) es usado por esta estrategia para vincular las numerosas acepciones del término, sin proponer alguna hipótesis acerca de la estructura de las literaturas o del concepto mismo, pero suponiendo que todas se parecen entre sí de cierta manera, aunque sea ambigua. Este parecido de familia se percibe de manera intuitiva al identificar a todas las acepciones del término como parte de una red de significados, aunque esta red pueda ser poco densa. Para Graña (2005: 7) “la toma de decisiones colectivas basada en una amplia inclusión de actores” puede ser la base de tal parecido de familia. Para Bevir y Rhodes (2006: 65) podría ser que “las fronteras entre el Estado y la sociedad civil siempre han sido borrosas”.

Aunque es ciertamente atractiva en términos de evitar algunas de las antinomias clásicas de la literatura de la gobernanza, la tercera estrategia analítica posee dos debilidades relevantes. La primera tiene que ver con la vaguedad e indeterminación del parecido de familia. En efecto, este se propone como algo evidente, pero el hecho de que no se problematice y explicitate diluye las propuestas de la literatura, reduciéndolas a acepciones que pueden ser contradictorias y regresándonos al problema inicial de cómo navegar la complejidad. Por ejemplo, ¿sería posible hablar de “gobernanza criminal” de manera legítima, argumentando que cuando Duque (2021: 352-355) la propone está considerando creencias, actores situados, dilemas y narrativas relativas al contubernio entre el gobierno y el crimen organizado, aunque es contraintuitivo pensar un tipo de gobernanza contraria a las reglas básicas de la democracia? Si todo depende de los significados, que pueden ser diferentes a los presupuestos normativos de la literatu-

ra, ¿pueden aceptarse acepciones inesperadas, no solamente atípicas, sino antagónicas? ¿Pueden ser parte de la “familia” de la gobernanza acepciones que no se parecen nada a los demás familiares?

El segundo problema está relacionado con el desinterés por argumentar una hipótesis estructural inicial acerca de las literaturas, concentrándose en las acepciones individuales. Construir todo *bottom-up* tiene la limitación de no integrar los aportes deductivos que se desprenden de la literatura normativa, que generalmente se originan en la Filosofía, las Ciencias Políticas y otras disciplinas. Dicho de otra manera, quizá no es del todo posible argumentar inductivamente la agenda normativa / prescriptiva de mejoras solamente desde un caso particular o un grupo de casos particulares. Si la Tercera Ola no acepta la posibilidad de la generalización como punto inicial del análisis, aunque sea en un nivel mínimo, ¿cómo será posible la integración de la multitud de acepciones? ¿Qué criterios teóricos guiarán la labor de síntesis?

d) *Los problemas fundamentales*

Finalmente, la cuarta estrategia analítica consiste en la identificación de los problemas fundamentales de la literatura, de una manera que intenta evitar los extremos de la *gobernanza sin apellidos* y de las definiciones estipulativas, que arriesgan ser criticadas de esencialistas, por un lado, y de la dispersión *bottom-up* que intenta evitar cualquier generalización inicial, y / o intento de replicabilidad, por el otro. Sin decantarse sobre una posible acepción fundamental u originaria, ni estipular una acepción común, ni asumir que habrá tantas definiciones como contextos, la aproximación de los problemas fundamentales da cuenta de las preocupaciones / cuestiones teóricas, empíricas y metodológicas por resolver que se encuentran presentes en la literatura. La aproximación usual es la de identificar las cuestiones debatidas en las que se fundamentan las diferentes acepciones.

Desde esta perspectiva, los problemas fundamentales de la gobernanza son verdaderos problemas, es decir, asuntos *lanzados hacia adelante*: sin solución actual evidente, pero con posibilidades de solución futuras, según el sentido original de *πρόβλημα* (Perplexity, 2025). Los problemas fundamentales permanecen a largo plazo, mientras que las acepciones pueden generarse, variar, consolidarse o dejar de ser usadas en periodos relativamente cortos. Los problemas fundamentales vinculan las diferentes definiciones a las grandes cuestiones de las Ciencias Sociales, fortaleciendo sus capacidades de transdisciplinariedad. Lo más relevante no son las distintas acepciones sino los procesos estructurales que producen tales acepciones. La gobernanza es solamente un medio para entender y modificar esos procesos.

Como ejemplo de esta aproximación se puede mencionar a Kjær (2004: 10-11), quien argumenta que los problemas fundamentales de la gobernanza son a) las reglas que norman las interacciones entre ciudadanos y actores estatales, las cuales dan forma a los procesos de política pública y sus resultados; b) las redes auto-organizadas y las implicaciones en las capacidades de timoneo gubernamentales; y c) los mecanismos para proveer bienes públicos de una manera transparente, imparcial, rindiendo cuentas y sujeta a restricciones presupuestales, entre otros. Kersbergen y Waarden (2004: 152), por otro lado, proponen que la gobernanza ha puesto en evidencia a) la indispensabilidad del enfoque pluri-céntrico en las políticas públicas, dados los niveles de interdependencia en las sociedades y la complejidad de las problemáticas a resolver; b) la centralidad de las redes inter o intra-organizacionales, que mantienen relaciones entre actores relativamente autónomos, pero interdependientes entre sí; c) la necesidad, e impacto societal, de los procesos de negociación, acomodación, concertación, cooperación y alianza, en lugar de los instrumentos tradicionales de coerción, mando y control gubernamentales; d) la urgencia de la reforma de las instituciones sociopolíticas para reducir la incertidumbre y el riesgo en la cooperación inter-sectorial; y e) las implicaciones / tensiones mutuas entre teoría normativa y práctica empírica.

Palumbo (2015: XVI) señala a) el abandono / revisión de las formas tradicionales de organización jerárquica y la adopción de formas de organización en red; b) la reformulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, haciéndolas más flexibles y participativas; c) la necesidad de abordar algunos problemas de política pública a través de formas flexibles de “ley suave” (*soft law*), el cumplimiento de objetivos y el uso de la información y otros estímulos no-económicos en la política pública; y d) la evaluación de si estos cambios efectivamente producen una forma más efectiva y eficiente de gobierno, uno que es menos dependiente de la lógica del mando y control.

Horvath (2017), en cambio, realiza un mapeo usando herramientas de inteligencia artificial, analizando 9,067 artículos publicados entre 2010 y 2016 que empleaban la categoría tanto en las palabras clave como en el título. El resultado fue que los problemas fundamentales de la gobernanza son a) sus actores, b) las prácticas / actividades relacionadas con la gobernanza, c) sus técnicas / mecanismos; d) el rango de actividades involucradas; e) los valores sobre los que se basa y que busca promover; y f) los resultados de la gobernanza.

Para Porras (2019), los problemas fundamentales de la literatura están relacionados con a) la mayor auto-organización de las sociedades contemporáneas y los nuevos papeles asignados al Estado; b) la cooperación multi-actor, multi-sector y mul-

ti-nivel para resolver problemas comunes; c) los retos del timoneo público-social-privado y la posibilidad de establecer y lograr objetivos societales; d) la agenda de transparencia y rendición de cuentas para fomentar el buen gobierno y la participación ciudadana; y e) la co-generación transdisciplinaria de nuevo conocimiento que ayude a gestionar los problemas complejos, entre otros asuntos.

La estrategia de los problemas fundamentales tiene dos ventajas importantes que la hacen la más sustentable a largo plazo. En primer lugar, su enfoque en los problemas (ie en los presupuestos e implicaciones) más que en las acepciones mismas, traslada la discusión al nivel estructural, pudiendo, si fuera necesario, descartar la categoría de la gobernanza para enfocarse en lo que permanecerá una vez que sea sustituida por otras categorías / teorías. Para decirlo de un modo coloquial, esta estrategia decide pelear no con el luchador que tiene enfrente, sino con todo lo que posibilita que tal luchador esté enfrente.

La gobernanza es simplemente un vehículo para plantear problemas y encontrar respuestas de una manera alternativa a la que usan las teorías del control jerárquico. Es posible que en algunas décadas -ojalá en muchas-, cuando las literaturas de la gobernanza caigan en desuso y sus autores se olviden, los problemas fundamentales sean los que permitan mantener el diálogo y continuar el trabajo, con sus sucesores. Las acepciones y literaturas de la gobernanza son valiosas solo en la medida en que discuten / aportan / incorporan los problemas fundamentales.

La segunda ventaja de esta estrategia analítica es que permite rastrear el incremento de acepciones y su evolución en el tiempo, subrayando el carácter plástico y flexible del canon de la gobernanza. En efecto, *κᾶνὼν* era la caña recta usada para medir (Easterling, 2015), pero aceptar acríticamente una acepción originaria o principal, o postular una acepción hipotética que desempeñe sus funciones, puede rigidizar en demasía la comprensión lógica de la categoría, limitando su posible evolución e incorporación de nuevos desarrollos. Por otro lado, hacer de cada acepción un canon, según las creencias y narrativas socialmente aceptadas, tampoco es muy útil para navegar la complejidad -según la expresión de Arredondo (2023) y Chávez Becker (2023)-. Ver las literaturas desde los problemas fundamentales concibe sus aportes como interconectados (las brechas se cubren usando las acepciones existentes, produciendo nuevas acepciones útiles para las nuevas situaciones), pero las acepciones más recientes también moldean el entendimiento de las más antiguas.

Por ejemplo, Hoppe (2002) ya había argumentado que dada la evolución del enfoque más aceptado sobre la racionalidad (de un enfoque más sustantivo, a uno más legal, a uno más procedimental y, más recientemente, a uno más dialógico), las maneras de entender la gobernanza han co-evolucionado con él, produciendo nociones cada vez más constructivistas / relacionales. Las Tres Olas de la gobernanza proponen que las acepciones han evolucionado de las redes a las instituciones y de ahí a los significados (ver Rhodes, 2012). Una aproximación de problemas fundamentales permite establecer el canon no solamente con la última aportación / ola, sino con las tres de manera complementaria; es decir, la segunda no sustituye a la primera, ni la tercera a la segunda: las redes, las instituciones y los significados son necesarios para entender la gobernanza, posiblemente en igual medida.

Centro y periferia en la gobernanza

Desde la perspectiva de los entendimientos establecidos que son también los más usados, y que son considerados como parte del canon, la literatura posee un centro formado por las cuatro estrategias analíticas descritas arriba. Las cuatro aproximaciones constituyen cuerpos de literatura consolidados que han dado origen a distintas teorías, relaciones causales empíricas y metodologías. Estas tienen diferencias irreductibles entre sí, lo que ocasiona inconsistencias que no hacen posible ver la literatura de la gobernanza como una realidad completamente unificada y coherente. Sin embargo, a la manera de un diagrama de Venn, las cuatro estrategias también poseen elementos comunes en ámbitos superpuestos en los que coinciden. Las redes, la interdependencia, la fragmentación, las creencias y narrativas, y otros problemas fundamentales producen acepciones de la gobernanza que son consideradas como aceptables por la mayoría y, en consecuencia, son las dominantes.

Por otro lado, en los límites del conocimiento y del *expertise*, la gobernanza se encuentra con situaciones novedosas que le obligan a replantear preguntas y respuestas establecidas, desarrollando nuevas teorías, conocimiento empírico, metodologías y, en consecuencia, nuevas acepciones. La polisemia del término seguramente aumentará al encontrarse con la necesidad de desarrollar razones últimas que expliquen y justifiquen los presupuestos de la literatura, es decir una verdadera Filosofía de la gobernanza. También será necesario abordar los problemas de la transdisciplina y la

digitalización, entre otros. La periferia de la literatura puede verse como una agenda de investigación/incidencia que es relevante para entender la polisemia del término.

a) ***El centro de la gobernanza***

Las cuatro maneras de hacer tipologías han construido cuatro entendimientos canónicos sobre la gobernanza, ofreciendo hipótesis metodológicas para entender sus acepciones y, más relevantemente, la estructura de sus relaciones entre sí. En efecto, sus diferentes enfoques ayudan a definir la polisemia como distintas maneras de relación entre la acepción originaria / principal y las derivadas, ya sea: a) como un desarrollo de *bola de nieve* desde una definición originaria / principal; b) como una hipótesis estipulativa / de trabajo sobre la naturaleza de la acepción originaria / principal, construida desde las derivadas; c) eliminando las diferencias entre las acepciones originarias / principales y las derivadas, haciéndolas igualmente importantes; y d) enfocándose en los problemas que generan las acepciones, independientemente de si son originarias / principales o derivadas. La Tabla 1 ofrece un resumen de lo argumentado en la sección anterior, haciendo un esfuerzo por simplificar lo presentado.

Tabla 1. Estrategias analíticas y su contribución al canon de la gobernanza

Estrategia analítica para gestionar la polisemia	Gobernanza sin adjetivos	Acepciones estipulativas	Dispersión de acepciones	Problemas fundamentales
Enfoque principal hacia la polisemia	Identificar una acepción originaria / principal (Cifuentes, 1990). Las demás son acepciones derivadas / secundarias.	Convenir en un atributo articulador como criterio heurístico.	Abandonar los presupuestos de generalización y replicabilidad, sustituyéndolos por una aproximación <i>bottom-up</i> (Bevir y Rhodes, 2006). Las acepciones son parte de una misma familia, dado que se parecen entre sí (Wittgenstein, 1986).	Focalizar el análisis en los presupuestos e implicaciones de las acepciones, más que en las acepciones mismas.

<p>Principales contribuciones al canon de la gobernanza</p>	<p>Cooperación intersectorial para resolver un problema (Alva, 2018; Porras, 2019); Direccionamiento (Vicher, 2014).</p>	<p>Fragmentación (Krahmann, 2003); Redes intersectoriales auto-organizadas (Rhodes, 1997); borrosidad funcional entre gobierno, sociedad y mercado (Stoker, 1998).</p>	<p>Creencias, prácticas, tradiciones, agentes situados, dilemas y narrativas, según cada contexto. Giro de las interdependencias e instituciones a los significados (Rhodes, 2018).</p>	<p>Interdependencia y redes, reglas del juego y procesos de timoneo intersectorial, narrativas (Rhodes, 2012, 2018); auto-organización, cooperación multi-actor, multi-sector, multinivel, meta-gobernanza, rendición de cuentas y transparencia, transdisciplinariedad (Porras, 2019); abandono de jerarquías y adopción de redes, reformulación de relaciones Estado-sociedad, <i>soft law</i>, efectividad gubernamental (Palumbo, 2015); actores, prácticas, técnicas, rangos, valores, resultados (Horvath, 2017).</p>
<p>Ventajas</p>	<p>Otorgar carácter normativo a la acepción originaria / principal, siendo esta el criterio para discernir el valor de las demás acepciones. Reduce la polisemia.</p>	<p>Sin pronunciarse sobre el fondo de la discusión, argumenta una acepción principal, aunque solamente por convención. Reduce la polisemia al excluir otras acepciones por una especie de suspensión del juicio sobre la evidencia (ἐποχή).</p>	<p>Se evitan las antinomias entre interdependencia (redes) e instituciones (meta-gobernanza). Se gestiona la polisemia renunciando al objetivo de identificar una acepción originaria / principal. La complejidad se administra a través del conocimiento contextual específico, un estudio de caso a la vez.</p>	<p>Sostenibilidad de las literaturas a largo plazo: aunque la gobernanza caiga en desuso, los problemas fundamentales pueden continuar con el diálogo transdisciplinario. Visión holística que permite el incremento de acepciones de manera consistente.</p>

Desventajas	Es casi indistinguible del esencialismo. Las definiciones etimológicas / diacrónicas no son relevantes en un mundo sincrónico. Es impracticable.	Las acepciones principales son usualmente consideradas como modelos o referentes normativos, no como definiciones de trabajo a ser modificadas. Adicionalmente, deben disputar su relevancia contra otras acepciones.	Ambigüedad respecto a las contribuciones que pueden integrarse al canon de manera legítima (por ejemplo, la “gobernanza criminal”, Duque, 2021). Dificultad para integrar procesos deductivos basados en teorías normativas. Aumento de la polisemia.	Insuficiencia para explicar casos concretos al ser demasiado abstracta.
-------------	--	---	---	---

Fuente: elaboración propia, con base en los autores mencionados.

Las estrategias analíticas, y su posterior síntesis, son el centro de la gobernanza. Es sugerente que el origen griego de la palabra, κέντρον, significa “aguijón” o “punta del compás en la que se apoya el trazado de la circunferencia”, es decir, el centro es el “punto interior que se toma como equidistante de los límites de una línea” es el “lugar de donde parten o donde convergen” (RAE, 2025a) los actores, trayectorias, ideas, procesos. Si ciertamente no es posible argumentar esto de una manera estricta para literaturas tan polisémicas, al menos es factible hablar de cierta *consonancia* entre acepciones. Esta es un “encaje” adecuado entre notas, es la percepción de que cuando varios sonidos se escuchan juntos, a pesar de ser diferentes, son “agradables” y “estables” para el oído (Abad, 2010: 115, 207).

Las cuatro estrategias analíticas sugieren distintas maneras de construir la convergencia y la consonancia que constituyen el centro de las literaturas. Este se parece más a una nube de categorías o, para continuar con la metáfora de la música, a una composición en la que pocas veces todos los instrumentos tocan lo mismo *Tutti*, pero frecuentemente tocan distintas melodías que se oyen bien juntas.

b) ***La periferia de la gobernanza***

Considerando las disonancias, o las nuevas hojas de la enredadera de la literatura, la periferia de la gobernanza es relevante en la medida en que define, hasta donde es posible, los límites después de los cuales es necesario desarrollar nueva teoría, nuevo conocimiento empírico y nueva metodología. Como se mencionó arriba, localizar los temas de frontera no solo establece una agenda de investigación / incidencia, sino también identifica los temas que pueden eventualmente pasar a ser parte del canon.

Esto no es indicativo de áreas de oportunidad e innovación solamente, generadas por cambios en los contextos o en los significados sociales de estos; también sugieren fallas e insuficiencias en las literaturas / prácticas / metodologías de la gobernanza. Interesantemente, las narrativas que en su momento se emplearon para argumentar la pertinencia y consistencia de la gobernanza frente al gobierno tradicional, asignando las ventajas y beneficios a la primera, y las desventajas y perjuicios al segundo, podrían aplicarse a algunas acepciones normativas que prometían cambios sustanciales sin explicar cómo se podrían realizar. Considerar a la gobernanza como un “fetiche” (Peters, 2012: 19) terminó por desestimular la apreciación crítica de la literatura, haciéndola extremadamente normativa / prescriptiva, y limitando su potencial real para innovar en las fronteras del conocimiento.

Para Ansell y Torfing (2016), la frontera de la literatura está definida por a) la indispensable afinación teórica, incluyendo modalidades de gobernanza, su interacción y su combinación, que permita el establecimiento explícito de los postulados teóricos (ie causales) de la literatura y la evidencia que los sostiene; b) las maneras para representar adecuadamente la complejidad de la gobernanza, así como los medios para aprovecharla (*harnessing*); c) los estudios que ayuden a entender / explicar la mecánica de la cooperación intersectorial, de cómo la transparencia y la rendición de cuentas mejoran la gobernanza, y los procesos de inclusión / exclusión de los múltiples interesados en la toma de decisiones; d) la consideración del problema de la medición y la evaluación, incluyendo la problematización de los indicadores e índices de gobernanza; y e) las dimensiones espaciales, territoriales y escalares de la gobernanza, entre otros.

Sin embargo, usando una aproximación de problemas fundamentales, la agenda de investigación / incidencia es más amplia e, inicialmente, abstracta. Dentro de los asuntos que se encuentran en las periferias de la gobernanza destacan tres:

b.1) La filosofía de la gobernanza

Muchos de los problemas fundamentales están relacionados con cuestiones usualmente consideradas por la Filosofía Política, la Filosofía del Derecho y la Ética Política, entre otras. Sin embargo, también es necesario ofrecer hipótesis de respuestas últimas a algunas cuestiones debatidas de la gobernanza desde la Ontología, la Antropología Filosófica, la Gnoseología y la Epistemología. Por ejemplo, considerando el estatuto ontológico de la gobernanza ¿es posible reducir un proceso cualitativo a uno cuantitativo? ¿Se puede medir la gobernanza? ¿Cómo deben interpretarse sus indicadores e índices desde esta perspectiva? ¿Existen imperativos categóricos o hipotéticos, para usar la expresión de

Kant (2012), que fundamenten las argumentaciones normativas / prescriptivas sobre la necesidad de cooperar intersectorialmente? Es decir, ¿existen razones éticas o morales *universalizables* que sustenten la acepción de la gobernanza como cooperación multi-actor, multi-sector, multi-nivel para resolver problemas compartidos, más allá de la evidencia que sugiere que los resultados de la cooperación son más sustentables, aunque no más fáciles? ¿Cuál es la función del lenguaje en la gobernanza? ¿Existe una función lingüística constitutiva que vincule el uso de la comunicación a la cooperación? (ie ¿es factible pensar en términos de Aquino (1861), que la naturaleza no nos dio a los seres humanos cuernos, garras o veneno para defendernos, sino que nos dio el lenguaje para poder cooperar y resolver los problemas de la ciudad?) Finalmente, ¿cómo se conoce la gobernanza? ¿Cómo se puede diferenciar de otros procesos sociales? Etcétera.

b.2) Gobernanza como transdisciplina

En general, las implicaciones de los argumentos de Hoppe (2002) y Rhodes (2012) no han sido desarrolladas de manera sistemática, de modo que las caracterizaciones y críticas a las teorías de la gobernanza todavía usan acepciones de las primeras dos olas. El campo de la gobernanza definida como significados, creencias y narrativas todavía permanece mayormente inexplorado. Es interesante que, aunque Rigolot (2020) y Alford y Head (2017) no hablan explícitamente de gobernanza de la Tercera Ola, coinciden con sus postulados de una manera cercana, proponiendo procesos que posibilitan la generación de entendimientos compartidos del problema a resolver y la co-creación de conocimiento nuevo. La gobernanza, vista de esta manera, es indistinguible de la transdisciplina (Porras, 2025), particularmente cuando se incorporan grupos vulnerables a los procesos de co-creación de conocimiento (Carnerero, 2019).

La cooperación intersectorial transdisciplinaria implica que la gobernanza tiene en su centro procesos gnoseológicos y epistémicos poco analizados que, sin embargo, es indispensable conocer. Por ejemplo, ¿cómo se lleva a cabo la fusión / adaptación del conocimiento con el que llegan los múltiples interesados a la red para co-generar conocimiento nuevo? Los entendimientos compartidos, necesarios para mantener los procesos cooperativos ¿son un prerrequisito de la gobernanza o su resultado? ¿Cómo se adueñan los múltiples interesados del conocimiento co-generado entre ellos? ¿Es considerado como superior al conocimiento técnico disciplinar que solo requiere su aplicación y que ha sido probado anteriormente? ¿Qué papel juegan las metáforas o algún otro referente simbólico no científico para crear los puentes entre las disciplinas? (ver Gray y Macready, 2019), y otras cuestiones similares.

b.3) El papel de la digitalización en la gobernanza

Desde la década de 1990, es conocido el papel de la gestión de la información para ti-monear a las redes inter-organizacionales auto-organizadas. Sin embargo, de nuevo en línea con la Tercera Ola, es todavía relativamente desconocido el impacto de la digitalización en los procesos de gobernanza, particularmente en lo que respecta a los flujos y tipos de información tomados en cuenta para tomar decisiones, su calidad, seguridad e interoperabilidad, y su influencia en la cooperación multi-actor, multi-sector, multi-nivel para resolver problemas comunes.

Por ejemplo, ¿cómo la digitalización da forma a las condiciones de interdependencia? La disposición de mayor cantidad y calidad de datos, ¿aumenta la auto-organización desestimulando la formación de redes de intercambio de recursos, o lo contrario? La digitalización ¿facilita la formación de un entendimiento común del problema a resolver, o no? ¿Existe evidencia que la digitalización puede democratizar las redes y mejorar las condiciones de cooperación? ¿Es posible confirmar que los gobiernos tienen un especial interés en la digitalización como un medio para facilitar la meta-gobernanza? La digitalización ¿es útil para estimular la cooperación de redes y resolver problemas? Etcétera (Porrás, 2025).

■ 52

Conclusiones

La polisemia de la gobernanza es un sistema abierto con múltiples puntos de entrada, los cuales se encuentran en las periferias de las literaturas canónicas. Ahí se generan nuevas acepciones al tratar de reducir las brechas entre teoría, práctica y metodología, las cuales pueden eventualmente ser parte del centro de la literatura. En consecuencia, es importante actualizar constantemente el mapeo de las acepciones generando tipologías explicativas con criterios claros. El análisis realizado por Rhodes (1997) es evidentemente insuficiente para las necesidades actuales, no solamente porque hay un número considerablemente más alto de nuevas acepciones y literaturas, con diferentes grados de consolidación, sino también porque hay algunas de estas que han caído en desuso.

El reto metodológico es quizá ahora más relevante que en el pasado: es indispensable repensar y redefinir constantemente las aproximaciones a la complejidad de acepciones, proponiendo problemas fundamentales sobre los que se pueden cons-

truir entendimientos consonantes. Quizá también es tiempo de buscar medios para estabilizar la literatura: esta no puede continuar sufriendo extensiones, para usar la expresión de Mayntz (1998), indefinidamente, como una bola de nieve perpetua. Offe (2009: 553) sugirió que era necesario combatir el “estiramiento semántico ostentoso” (*a grandiose semantic overstretch*) de la categoría, desestimulando su uso cuando no se cumplieran algunas condiciones convenidas.

El problema de la estabilización, es decir, suponer que quizá la enredadera de la literatura ha crecido demasiado y que ha llegado el tiempo de que el jardinero la recorte, supone ponderar dos puntos de referencia. El primero es reconocer que no existe ninguna teoría / relación causal empírica / metodología que lo pueda explicar todo. En su expansión aparentemente inagotable, la gobernanza ha mostrado tener una cierta utilidad que, sin embargo, requiere usualmente de otras teorías más establecidas para hacer un aporte relevante. La Primera Ola, por ejemplo, hizo mancuerna con las Teorías de la Decisión Racional para explicar las redes como vehículos de intercambio / competencia por recursos. La Segunda Ola construyó sus argumentos apoyándose en el Neoinstitucionalismo. La tercera está desarrollándose con teorías de la Etnografía y metodologías cualitativas.

La generación de nuevas acepciones en la periferia de la literatura no solamente tiene que ver con enfrentarse a situaciones nuevas aplicando de una manera *principialista* / normativa definiciones previas, sino contribuyendo a reducir brechas que también son problemáticas en *otras* disciplinas. Una nueva acepción no se genera solamente con el bagaje de la literatura de la gobernanza y las nuevas realidades, sino que es un punto de coincidencia de varias -y quizá numerosas- disciplinas. La gobernanza nunca llega sola a la frontera del conocimiento: su posible aporte es requerido por otros tipos de *expertise* y por las implicaciones del problema mismo.

Esto es similar a lo que ha sucedido con otras disciplinas y acepciones de relativamente reciente desarrollo. La Bioética, por ejemplo, tradicionalmente se ha visto como una disciplina deductiva: la aplicación de preceptos filosóficos a problemas médicos. Sin embargo, la inducción ha jugado también un papel relevante, al grado que la Bioética no podría entenderse sin la solución de casos prácticos y la explicación del contexto a través de las Ciencias Sociales (Kottow, 2009). Cualquier acepción debe ser pertinente, es decir, resolver problemas más allá de la agenda de investigación / incidencia de la gobernanza. Esto sugiere que la periferia de la literatura -de las literaturas involucradas- debe ser transdisciplinaria.

El segundo punto a considerar es que es necesario mantener “la casa en orden”, por así decirlo. El mapeo y tipificación de las literaturas / acepciones de la gobernanza, combinando aproximaciones analíticas y sintéticas que permitan hacer balances y evaluaciones periódicas, es indispensable para identificar las brechas, oportunidades y límites de la polisemia. Esto también ayuda a explicar el desarrollo de la literatura como un proceso abierto a los diferentes contextos y, en consecuencia, al cambio / relectura / redefinición de los problemas que la originaron. Así, si el Banco Mundial tenía como preocupación la necesidad y urgencia del buen gobierno con sus propuestas iniciales (véase World Bank Group, 2024), no es adecuado descalificar toda la literatura, caricaturizándola como neoliberal o de Nueva Gestión Pública. Las interpretaciones de la realidad social usando los lentes de la gobernanza se han vuelto considerablemente más complejas y detalladas que hace tres décadas.

La polisemia, en consecuencia, tendría que ser consistente con esta evolución de significados; no es legítimo pensar en nuevas acepciones sin mapear los cambios que, en la práctica, acercan entre sí los problemas de investigación. La Tercera Ola, por ejemplo, ha puesto en duda muchas de las críticas realizadas por Davies (2011), ya que estas apuntan a problemas de las redes, en sí mismas y como teoría / metodología. Sin embargo, si este autor realizara otra evaluación considerando la Segunda y Tercera Ola, probablemente sus conclusiones serían diferentes.

Ambos procesos, la pertinencia / convergencia transdisciplinaria, y la consistencia de las literaturas, modulan y limitan la creación de nuevas acepciones. En este sentido, la invitación de Offe (2009) de limitar la expansión de la literatura probablemente es innecesaria. La polisemia es auto-regulada en la medida en que es pertinente y consistente.

■ 54

Bibliografía

- ABAD, F. (2010). *¿Do Re Qué? Guía práctica de iniciación al lenguaje musical*, Córdoba, España, Berenice.
- ALFORD, J. y HEAD, B. W. (2017). “Wicked and less Wicked Problems: A Typology and a Contingency Framework”, en *Policy and Society*, volumen 36, número 3, agosto, pp. 397-413, disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2017.1361634> [accesado el 24 de julio de 2025].
- ALVA, M. E. (2018). “Hacia una gobernanza sin adjetivos” en *Revista Flectere*, número 1, octubre, pp. 1-9, disponible en: <http://revista-csh.ler.uam.mx/index.php/rf/article/view/22> [accesado el 1 de junio de 2025].

- ANSELL, C. y TORFING, J. (2016). “Epilogue: The Current Status and Future Development of Governance Theories”, en Ansell, C. y Torfing, J. (Coords.), *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar.
- AQUINO, DE, T. (1861). *El gobierno monárquico, o sea, el libro De Regimine Principum*, Sevilla, Imprenta y Librería de D. A. Izquierdo, disponible en: <https://archive.org/details/BRes081177/page/n1/mode/2up> [accesado el 14 de julio de 2025].
- ARREDONDO, C. (2023). “Gobernanza global: Una travesía por la polisemia. Del concepto al método” en *Foro Internacional (FI)*, volumen LXIII, número 3, julio-septiembre, pp. 449-492, disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2925> [accesado el 30 de mayo de 2025].
- BEVIR, M. y RHODES, R. A. W. (2006). “The Life, Death and Resurrection of British Governance”, en *Australian Journal of Public Administration*, volumen 65, número 2, junio, pp. 59-69, disponible en <https://openresearch-repository.anu.edu.au/server/api/core/bitstreams/ab75f366-7c46-4a69-80fo-a6a0a0c9c5f6/content> [accesado el 11 de julio de 2025].
- BEVIR, M. y RHODES, R. A. W. (2007). “Decentred Theory, Change and Network Governance”, en E. Sørensen y J. Torfing (Coords.), *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- CARNERERO, R. (2019). “Grupos vulnerables en situaciones de riesgos y amenazas. El caso de los desastres naturales”, en *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, volumen 24, 2019-2020, pp. 133-157, disponible en: <https://ihladi.net/wp-content/uploads/2020/01/5.-Ponencia-Grupos-vulnerables-en-situaciones-de-riesgos-y-amenazas.-El-caso-de-los-desastres-naturales-Ruben-Carnerero-Castilla.pdf> [accesado el 2 de julio de 2025].
- CHÁVEZ BECKER, C. (2023). “Surcando los mares de la gobernanza: Cinco coordenadas de lectura de un concepto babélico”, en *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, número 7, diciembre, pp. 33-65, disponible en: <https://revistaseug.ugr.es/index.php/polygob/article/view/28896> [accesado el 2 de junio de 2025].
- CIFUENTES, J. L. (1990). “La polisemia como prototipo diacrónico”, en *Anales de Filosofía Hispánica*, volumen 5, pp. 99-119, disponible en: <https://revistas.um.es/analesfh/article/view/57551> [accesado el 7 de julio de 2025].
- DAVIES, J. S. (2011). “Repensando las redes. Gobernanza como hegemonía”, en Basols, M. y Mendoza, C. (Coords.), *Gobernanza, teoría y prácticas colectivas*, México, UAM-Iztapalapa / Anthropos Editorial.

- DAVIES, J. (2011a). *Challenging Governance Theory. From Networks to Hegemony*, Bristol, Policy Press.
- DUQUE, J. (2021). “Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, volumen 66, número 241, enero-abril, pp. 347-380, disponible en: <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.241.75094> [accesado el 5 de julio de 2025].
- EASTERLING, P. E. (2015). *Oxford Classical Dictionary*, disponible en <https://www.oxfordre.com/classics/display/10.1093/acrefore/9780199381135.001.0001/acrefore-9780199381135-e-1342#acrefore-9780199381135-e-1342> [accesado el 23 de julio de 2025].
- FREDERICKSON, H. G. (2007). “Whatever happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere”, en Ferlie, E., Lynn, L. E., y Pollitt, C. (Coords.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- GRAÑA, F. (2005). *Diálogo social y gobernanza en la era del “Estado mínimo”*, Montevideo, Organización Internacional del Trabajo / Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento.
- GRAY, D. y MACREADY, M. (2019). “Metaphors: Ladders of Innovation”, en D. C. Krakauer, D. C. (Coord.), *Worlds Hidden in Plain Sight*, Santa Fe, Santa Fe Institute Press.
- HOPPE, R. (2002). “Co-evolution of Modes of Governance and Rationality. A Diagnosis and Research Agenda en *Administrative Theory and Praxis*. Volumen 24, número 4, octubre-diciembre, pp. 763-780.
- HORVATH, A. (2017). “Governance”-in Crisis? A Cross-Disciplinary Critical Review of Three Decades of “Governance” Scholarship, Working Paper Series número 20, Londres, Centre for Global Higher Education / University College London, disponible en: <https://www.researchcghe.org/wp-content/uploads/migrate/publications/wp20.pdf> [accesado el 7 de junio de 2025].
- INNERARITY, D. y COLOMINA, C. (2020). “La verdad en las democracias algorítmicas”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, número 124, mayo, pp. 11-23, disponible en: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/124/la_verdad_en_las_democracias_algoritmicas [accesado el 2 de junio de 2025].

- KANT, I. (2012). *Fundamentación para una metafísica de las costumbres*, Madrid, Alianza Editorial.
- KERSBERGEN, K. VAN y WAARDEN, F. VAN (2004). “Governance’ as a Bridge between Disciplines. Crossdisciplinary Inspiration regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy”, en *European Journal of Public Research*, volumen 43, número 2, marzo, pp.143-171.
- KJÆR, A. M. (2004). *Governance*, Cambridge, Polity Press.
- KOTTOW, M. (2009). “Bioética empírica: Una mirada crítica”, en *Revista Latinoamericana de Bioética*, volumen 9, número 1, junio, pp. 64-69, disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-47022009000100006&lng=en&tlng=es [accesado el 16 de septiembre de 2025].
- KRAHMANN, E. (2003). “National, Regional and Global Governance. One Phenomenon or Many?”, en *Global Governance*, volumen 9, número 3, julio-septiembre, pp. 323-346.
- LÓPEZ RICOY, A. (2015). *Vinculando espacios diferenciados. Redes de gobernanza y políticas contra la muerte materna en la Costa Chica de Guerrero (2005-2015)*. Tesis de maestría para obtener el grado de Maestra en Estudios Regionales. Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora.
- MARINETTO, M. (2003). “Governing beyond the Centre. A Critique of the Anglo-Governance School”, en *Political Studies*, volumen 51, número 3, octubre, pp. 592-608.
- MAYNTZ, R. (1998). *New Challenges to Governance Theory*, Florencia (Italia), The Robert Schuman Centre at the European University Institute, disponible en: <https://cadmus.eui.eu/entities/publication/4bccc589-be0b-5971-8a1d-1c73b-943c92b> [accesado el 11 de julio de 2025].
- OFFE, C. (2009). “Governance. An “Empty Signifier”?”, en *Constellations*, volumen 16, número 4, diciembre, pp. 550-562.
- PALUMBO, A. (2015). *Situating Governance. Context, Content, Critique*, Colchester, European Consortium of Political Research [ECPR] Press.
- PERPLEXITY INC. (2025). *Perplexity (versión 2025)* [Modelo de lenguaje], disponible en: <https://www.perplexity.ai/search/cual-es-la-raiz-etimologica-de-ofdydfMwQS6Qs9CYt82vyQ> [accesado el 10 de julio de 2025].
- PETERS, B. G. (2012). “Governance as Political Theory”, en Levi-Faur, D. (Coord.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press.

- PORRAS, F. (2019). *Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas*, segunda edición, México, Instituto Mora / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- PORRAS, F. (2021). “Gobernanza y régimen urbano: Más allá de la visión del interruptor”, en *Polis México*, volumen 17, número 2, octubre, pp. 11-37, disponible en: <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/741/707> [accesado el 1 de julio de 2025].
- PORRAS, F. (2025). *Governance Theories and Digitalisation: Four Conjectures for the Mexican Case, Preprint, PRODIGEES Research Community*, disponible en: <https://zenodo.org/records/15673779> [accesado el 24 de julio de 2025].
- RAE [REAL ACADEMIA ESPAÑOLA] (2025). *Estipular*, disponible en: <https://dle.rae.es/estipular> [accesado el 15 de julio de 2025].
- RAE (2025a). *Centro*, disponible en: <https://dle.rae.es/centro> [accesado el 24 de julio de 2025].
- RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Maidenhead, Reino Unido, Open University Press.
- RHODES, R. A. W. (2012). “Waves of Governance”, en Levi-Faur, D. (Coord.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- RHODES, R. A. W. (2018). “What is Decentred Analysis?”, en Rhodes, R. A. W. (Coord.), *Narrative Policy Analysis: Cases in Decentred Policy*, Londres, Palgrave Macmillan. ■ 58
- RIGOLOT, C. (2020). “Transdisciplinarity as a Way of Being: Complementarities and Creative Tensions”, en *Humanities and Social Sciences Communications*, volumen 7, número 100, septiembre, pp. 1-5, disponible en: <https://www.nature.com/articles/s41599-020-00598-5> [accesado el 5 de junio de 2025].
- SELEE, A. D. y SANTÍN, L. (2006). “Introducción. Participación ciudadana y deliberación pública. Relación recíproca entre ciudadanos y gobierno”, en Selee, A. D., y Santín, L. (Coords.), *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- SØRENSEN, E. y TORFING, J. (2007). “Theoretical Approaches to Metagovernance”, en Sørensen, E. y Torfing, J. (Coords.), *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- STOKER, G. (1998). “Governance as Theory: Five Propositions”, en *International Social Science Journal*, volumen 50, número 155, marzo, pp. 17-28.

VICHER, D. (2014). *El laberinto de “governance”. La gobernancia de los antiguos y de los modernos*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

WITTGENSTEIN, L. (1986). *Philosophical Investigations*, Oxford, Basil Blackwell.

WORLD BANK GROUP (2024). *Worldwide Governance Indicators, 2024 Update*, disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators> [accesado el 3 de junio de 2025].

La situación actual y las perspectivas de la gobernanza territorial

The current situation and prospects for territorial governance

Gerardo Torres Salcido¹



Resumen

El concepto de gobernanza territorial ha sido objeto de un creciente interés en las últimas dos décadas. Sin embargo, se requiere acotarlo, pues es posible que su uso, tanto en la literatura científica y en los discursos institucionales, como en la acción colectiva, tienda a convertirlo en un remedio que sirva para todo, o que explique cualquier situación. Para cumplir este objetivo, este artículo sigue un método de historia de las ideas relacionando el surgimiento de los conceptos con sus contextos históricos y sociológicos. El artículo parte de la pregunta sobre la especificidad de la gobernanza territorial como un concepto interdisciplinario y transversal al estudio de las relaciones socioeconómicas e institucionales que se tejen a partir del arraigo de los bienes que identifican a los territorios. Se concluye que las perspectivas de la gobernanza territorial probablemente discurrirán entre la territorialización por medio de la acción colectiva y la irrupción de nuevos territorios, como los virtuales.

Palabras clave: territorio, gobernanza, política pública, anclaje territorial, prospectiva

Abstract

Territorial governance concept has been a subject of rising interest over the last two decades. However, it is required to delimit it, because its use in scientific literature and institutional discourses, as in collective action, can be routed into a conceptual panacea that can be applied to any situation. To achieve this goal, this article follows a method of the history of ideas, linking the emergence of concepts through historical and sociological contexts. The article starts from the question about the specificity of territorial governance as a cross-sectional and interdisciplinary concept over the study of the socioeconomic and institutional relationships linked from the hold of the territorial assets that identify it. It is concluded that the prospects for territorial governance will probably run between territorialization through collective action and the emergence of new territories, such as virtual ones.

Keywords: territory, governance, policies, territorial identity, prospective.

1 Investigador Titular. CIALC-UNAM. Correo electrónico: tsalcido@unam.mx ORCID: 0000-0002-0482-8847. Este artículo es producto del proyecto PAPIIT IN 307124 con el apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM. Se gradecen los comentarios de Eliabi López Jiménez.

Introducción

La situación actual y las perspectivas de la gobernanza territorial es un tema de creciente interés. Esto plantea la pregunta sobre cuáles son los motivos para que desde hace algunos años surjan el territorio y la territorialidad como objetos de reflexión en los ámbitos de la gobernanza. Probablemente, como lo expresó Courlet (2016), será porque el territorio, como lugar, como *locus*, se ha convertido en el vértice de los debates actuales de las ciencias sociales. Aquí aventuramos la idea de que el territorio como lugar, tiene tres dimensiones —las más importantes a nuestro juicio— que se definen por la construcción social del espacio, la regulación institucional y los valores. Estos últimos juegan un papel determinante en las dinámicas de aprecio e identificación simbólica de los habitantes del lugar, definiendo en gran medida su identidad (Muchnik, 2010).

Dado el creciente interés que ha concitado el concepto, la gobernanza de los territorios o gobernanza territorial requiere de un acotamiento, pues es posible que su uso en la literatura científica y en los discursos institucionales, así como en la acción colectiva, tienda a convertirla conceptualmente en un remedio que sirva para explicar cualquier situación.

En este sentido, para acotar el término, se seguirá un método de historia de las ideas relacionando el surgimiento de conceptos con sus contextos históricos y sociológicos para complementarlo con otros métodos de análisis de la literatura. No se pretende en este artículo construir un estado del arte, sino aportar algunas reflexiones que ayuden a centrar el debate. En este aspecto, seguimos un camino de ida y regreso consistente en relacionar la evolución de los conceptos con la vida social, pero al mismo tiempo, analizar su evolución a partir de la teoría misma, para evitar el determinismo del que se acusa normalmente a los estudios que tratan de explicar el desarrollo de las ideas.

Las referencias para realizar este ensayo son, desde la tradición europea, la obra de Habermas (1997) *Historia y crítica de la opinión pública* en la cual demuestra el devenir de las instituciones de la opinión pública haciendo una historiografía crítica sobre el surgimiento de las instituciones propiamente de la publicidad en la sociedad burguesa y los conceptos de libertad, democracia y representación predominantes en la idea de la ciudadanía y sus relaciones con las formas de Estado desde el mercantilismo económico al Estado Social de Derecho, pasando por el Estado Liberal.

Las fuentes nacionales, por otra parte, iluminan el surgimiento de conceptos en las circunstancias particulares de América Latina, y en especial de México. Por ejemplo, las obras de González Casanova (1958), sobre las literaturas perseguidas en la Colonia en la que estudia la formación de conceptos (algo que se verá claramente en su obra tardía) sobre las literaturas liberadoras y su papel en la formación del Estado nacional; o de Herrejón Peredo (1984), en el que muestra la influencia del pensamiento político, entre otros de Francisco Vitoria, en las formas de ejercicio del gobierno o de “gobernanza” (Vicher, 2014) de acuerdo con la tradición española de la cual somos tributarios. Al conjuntar el enfoque neomarxista de Habermas, con las visiones propiamente históricas de los autores mexicanos antes señalados, se pretende construir un enfoque dialéctico en el que se integran las circunstancias propias de la formación de la vida pública y el desarrollo de los conceptos en nuestras sociedades. De alguna manera este es el enfoque que han tenido autores como Leopoldo Zea (1984), Horacio Cerutti (1997) y Torres Salcido (2007). En suma, en este artículo, se pretende demostrar la evolución del concepto de gobernanza a partir de los contextos y coyunturas socio-institucionales, pero también, desde las discusiones académicas que se refieren al desenvolvimiento propio de las bases conceptuales, para tratar de dar una visión comprensiva, pero esta tarea es más un programa de investigación que una materia que pueda resolverse en las siguientes páginas.

De acuerdo con el método y el objetivo central del texto, la exposición se ordena de la siguiente manera. En el apartado dos, nos centraremos en los conceptos de gobernanza y las formas que esta ha adquirido de acuerdo con la literatura. Son muchas interpretaciones del concepto, por lo que en este apartado solo se abordarán algunas cuestiones teóricas e históricas que son relevantes para su comprensión. Sería importante, para abonar a este entendimiento, establecer en esta sección cómo es que se ha usado la gobernanza y por qué se distingue en la actualidad de otros términos como gobierno, gobernabilidad o más recientemente, gubernamentalidad. Para lograrlo, es importante tener una mínima referencia al contexto del surgimiento de la gobernanza

y su diferenciación semántica e histórica con otras representaciones que proceden del ambiente intelectual y de las condiciones históricas del mundo hispánico.

En una tercera sección, haremos referencia a las *policies* y su problemática relación con los procesos de toma de decisiones, así como en el nudo gordiano de la implementación y el desarrollo de formas de gobernanza para superar la crisis de las políticas públicas. En un cuarto apartado, el central de este artículo, se abordará el problema del arraigo y la importancia de los contextos bioculturales como una característica definitoria de la gobernanza territorial frente a otras formas de gobernanza como la rural, ambiental o forestal. Es muy importante resaltar el carácter interdisciplinario y transversal de esta definición, pues no se trata de una mera gobernanza política, o una función del gobierno basada en el timoneo, el liderazgo o la delimitación de un espacio mediante fronteras dentro de las cuales se ejerza la soberanía y el control de la población. Nuestro interés va más allá de la gobernanza política pues abarca el estudio y la reflexión sobre la intersección de las relaciones socioeconómicas en un espacio y tiempo determinado con las instituciones. Es decir, de las formas de trabajo, entendido como apropiación de los recursos del medio, su transformación y reproducción de las relaciones sociales y sus entramados institucionales. Para recalcar la especificidad de la gobernanza territorial, se aborda de manera sintética la bifurcación de los conceptos de gobernanza territorial y sus implicaciones. Finalmente, en una quinta sección haremos una reflexión sobre el contexto del debate y las nuevas tendencias que se encuentran en el discurso de la sostenibilidad, de la justicia y el uso equitativo de los recursos frente a los desafíos que representan las condiciones climáticas y la persistencia de un modelo corporativo que atenta contra el equilibrio ambiental. Por la naturaleza de este trabajo, no entraremos propiamente a estudios de caso que han sido la base para construir estas reflexiones, eso se ha llevado a cabo en otros artículos, publicaciones y documentos en los que se han plasmado resultados de investigaciones sobre la gobernanza territorial de los sistemas agroalimentarios locales (Torres-Salcido y Sanz Cañada, 2018).

La gobernanza y otras acepciones

Es importante señalar que el término se refiere a una traducción generalizada de la “governance”, de origen anglosajón. De acuerdo con Vicher (2014), esta traducción ha ganado espacio a la castellana “gubernancia”. Según esta autora el uso más adecuado para el castellano sería el de gubernancia para precisar las características de jurisdicción, gestión, administración y ejercicio del poder característicos de la función de gobernar y conducir la Administración Pública. El análisis filológico es importante

porque atribuye sentido a las palabras, pero también hay que observar su desarrollo histórico y el cambio de significados por efecto de la interacción entre distintas lenguas.

Aventuramos aquí, que la gobernancia denota los mecanismos de acuerdo y concertación que la corona española mantenía con los gremios y los estancos reunidos en las cortes, así como con los municipios a los que se les concedía cierto grado de autonomía, pero bajo la tutela de los Habsburgo y que fue desconocida por los borbones, quienes a finales del siglo XVIII trataron de establecer un poder absoluto bajo los principios de la ilustración y empujados por las necesidades de modernización. El intento de modernizar la administración pública o la hacienda real para establecer la predominancia absoluta del monarca dio lugar a una serie de descontentos, insurrecciones y movimientos de independencia tanto en España como en América, que a la postre terminó con el dominio español en las colonias.

Por estos orígenes históricos es preciso mencionar que la “governance” anglosajona se centra más en la descripción de un proceso en el cual las comunidades manifiestan por medio de ciudadanos sus opiniones sobre la “res pública” y no como representantes o miembros de grupos corporativos. En este sentido, la governance se vincula más con las libertades civiles y menos con los derechos de nacimiento y pertenencia a estamentos y corporaciones gremiales.

De acuerdo con lo anterior, en términos habermasianos, la governance está más vinculada a la formación de una esfera pública expresada anidadas en el mercantilismo del siglo XVII y que se desplegarán con toda su fuerza en el siglo de la ilustración: cafés, casas de té, prensa y otros medios de opinión pública, tertulias, sociedades literarias y proto partidos políticos en los cuales los ciudadanos se expresan públicamente (Habermas, 1997). Son en estas estructuras en las que se gestan opiniones, se generalizan ideas y se construyen formas de acción y coordinación social.

En un sentido territorial, estas estructuras de lo público también tuvieron múltiples soportes y manifestaciones. Hay que recordar que Tocqueville (1994) señala las asambleas parroquiales de Nueva Inglaterra en las que se tomaban decisiones en un ámbito deliberativo y que anticipan las formas de la vida democrático-liberal.

Es necesario subrayar que estas formas deliberativas no estuvieron ausentes del mundo hispano. Por el contrario, debido a la existencia de una sociedad dilatada geográficamente hasta la dispersión, las formas de decisión locales y la recepción de las órdenes del monarca siempre se encontraban con enormes dificultades para su implementación y aplicación, precisamente debido a la extensa geografía de América, pero también a las estructuras de la publicidad emergente a las que se ha hecho referencia

más arriba y que configurarían a la postre un tipo de ciudadanía con fuertes contradicciones que oscilarán entre la herencia colonial y la aspiración a la modernidad (Torres Salcido, 2007, Escalante Gonzalbo, 1992).

Las incipientes estructuras de la deliberación se encontraban en los pueblos y ciudades más remotas en los lectores públicos, personajes que venían a sustituir la falta de lectores, en las tertulias, cafés y en los juegos florales. Y en descargo del clero, diríamos que muchos sacerdotes seculares impulsaron estas organizaciones y contribuyeron a incrementar la ilustración.

Así, si bien la gobernancia como concepto ya existía en la América española, su relación con la legitimidad del monarca se encontraba en la línea delgada que divide los intereses corporativos con las opiniones de los ciudadanos. La imposición del Estado Liberal con su cauda de derechos civiles y políticos puso en desuso este término por su referencia al presuntamente oscuro pasado colonial, mientras que en el mundo anglosajón la idea de una opinión pública como motor en la toma de decisiones se afianzó y creció. En estas consideraciones deben tomarse en cuenta una serie de matices que influyen en la *governance*, la *gouvernance* o en la gobernancia. Es imposible abordarlos todos, pero debe tomarse en cuenta que, si bien, el régimen liberal implicó la imposición de nuevas concepciones sobre la vida política y las acciones de los ciudadanos no puede soslayarse que ni en el mundo anglosajón ni en la América española las instituciones asociadas a las formas de gobierno corporativas fueron derrotadas del todo. Aquellas junto con la propiedad de la tierra, son determinantes en la dinámica de las sociedades agrarias y las formas de gobierno.

Tanto la cuestión agraria, como en su momento la cuestión social y la irrupción en la vida política de las organizaciones campesinas y obreras, plantearon serias dudas sobre la presunta independencia y la opinión desinteresada de supuestos ciudadanos aislados. En este sentido, la emergencia de una estructura del Estado dispuesto a atenderla de manera urgente. Es decir la propiedad de la tierra, y posteriormente la cuestión social, implicaron un replanteamiento de la efectividad de la acción deliberativa y el surgimiento de sujetos colectivos que llevaron al establecimiento de “arenas” de disputa marcadas por la distribución y redistribución de la riqueza. La transición de un Estado Liberal hacia una forma de Estado Social de derecho, pero con fuertes matices corporativos, se caracterizó por la existencia de un Estado dispuesto a escuchar e implementar programas centralizados, en muchos casos de manera autoritaria, para atender las cuestiones sociales, agrarias y otras más que aparecieron en la agenda pública. Al hacerlo, impuso un modelo de responsabilidad estatal que ha tenido límites temporales y de acción pública.

Las políticas públicas: racionalidad y técnica

Llegados a este punto, es necesario preguntarse ¿en qué momento se impone rescatar lo público como esfera de acción gubernamental?, y en un segundo momento, ¿es la gobernanza como un discurso aglutinante de la acción pública?

Para Luis F. Aguilar (1992) este momento se encuentra en la crisis de las decisiones burocráticas de la posguerra, señaladas por la incapacidad de lograr una legitimación en la toma de decisiones. La esfera pública es retomada por la *intelligentzia* de los centros académicos anglosajones (sobre todo de los Estados Unidos de América, EUA) como un intento de establecer formas de legitimidad asociadas a la efectividad de la acción del gobierno. Así, surgió la ciencia de las *policies*, como una ciencia con una estructura teórica y con una serie de postulados lo suficientemente consistentes como para convertirla en una disciplina distinta a las *politics*, es decir, al estudio puntual de programas sectoriales. La ciencia de las políticas públicas combina desde sus inicios un principio de legitimidad y otro de racionalidad técnica que ya se encuentra presente en la obra de Lasswell (1970): la legitimidad surge por un lado, de la capacidad argumentativa de la nueva ciencia y de la adopción de sus principios por parte del gobierno; en tanto que el aspecto técnico se erige como un supuesto principio científico destinado a la eficiencia de las acciones de gobierno con un apelativo a lo público, es decir, con una inclusión del ciudadano y sus opiniones en la construcción de la agenda y en la implementación de las políticas. En su batalla científica e ideológica, las *policies* proclaman su superioridad sobre las burocracias para las cuales lo público es una atribución estrictamente del gobierno.

Como toda ciencia y discurso científico sobre la sociedad, las *policies* surgieron con la contradicción de la racionalidad y de la técnica que implica la elaboración de mediciones que deben justificarse en función de los costos y beneficios asociados. Priorizar esta última cuestión, si bien contribuye a una supuesta eficiencia del gasto y a disminuir los costos asociados a la toma de decisiones que pueden aplazarse en el tiempo para atender la agenda, implica el riesgo de que las políticas públicas pierdan su sentido, pues una decisión técnica puede sentar las bases de la exclusión de los actores interesados, así como la restitución de los procedimientos burocráticos de carácter vertical. Por el contrario, una decisión apegada a normas y reglamentos que busquen o que requieran la aprobación más amplia de los públicos interesados, puede conducir a una pérdida de eficiencia del gobierno, llevándolo a la postre a una crisis de legitimidad.

Pero si bien los problemas pueden ser reconocidos por tener un amplio consenso construido en la esfera de lo público y ser de urgente resolución, la contradicción entre legitimidad e implementación técnica puede llevar a fallas en la implementación de las acciones públicas. En realidad, esta situación provoca angustia y desazón, que a la postre llevan a formas disociadas de la acción gubernamental. Este enfrentamiento, esta tensión, y puede decirse hasta esquizofrenia de las políticas, se debe a sus dinámicas internas de definición, planeación y operación indudablemente. Pero en la historia de las ideas no puede dejarse de lado el contexto. En ello es remarcable algo que la disciplina ha soslayado: el interés de los *stakeholders*, es decir, de la intervención de algunos agentes para impulsar, modificar u obstaculizar las decisiones. Este punto, que enfatiza Wayne Parsons (2013), explica en gran medida las omisiones intencionales de los gobiernos para emprender políticas públicas.

En este sentido, y previo a abordar propiamente el concepto de gobernanza, es preciso referirse a lo que se ha dado en llamar las fallas de la implementación. En el ciclo de las políticas la implementación es el eje central de la decisión: cómo llevar a cabo decisiones que no se vean frustradas por la generación de expectativas irrealizables o por la lentitud burocrática (Pressman and Wildavsky, 1998); y aún más, por la distorsión que sufren desde el diseño hasta la implementación de acuerdo con intereses de los actores interesados que buscan capturar recursos y legitimidad en contextos asimétricos, tanto de información como de condición socioeconómica. En fin, la implementación es el nudo gordiano que puede desencadenar los costos de transacción en la acción de gobernar debido a la pérdida de expectativas, a la desconfianza entre los actores y a la dilapidación de recursos económicos que tienen escasos resultados o que son difíciles de evaluar. Es decir, que la gobernanza como discurso y técnica de gobierno puede jugar un papel determinante en la eficiencia, en los efectos positivos de las políticas; y, en general, en las virtudes de la acción colectiva. Probablemente ese papel sea uno de los más discutibles en la gobernanza, como lo veremos a continuación.

■ 67

Gobernanza y territorio

Como decíamos más arriba, la gobernanza como teoría y técnica de la dirección, o para decirlo en términos de Shakespeare, de timón, representa un ejemplo de cómo conducir en situaciones de complejidad creciente. Pero en las formas de tomar las decisiones el gobernante o el responsable no solo debe ser timón, sino también navegante. Atendiendo al método que se ha establecido al inicio de este artículo, relacionado con

la comprensión del contexto en el que surgen los conceptos, podemos mencionar que si bien la ciencia de las políticas es producto del ambiente de crisis característico de la posguerra y la emergencia de la guerra fría, la gobernancia/gobernanza resurge en respuesta a la crisis del estado burocrático agobiado por las demandas dirigidas al estado social de derecho, surgido como producto de las cenizas de la segunda guerra mundial. El resurgimiento y puesta en escena del término gobernanza tiene, históricamente a nuestro juicio, tres momentos decisivos: las transformaciones del proceso de trabajo, que a partir de la posguerra dejaba atrás el modelo de oferta, fundado en el fordismo (Bonanno, 2004) y su banda sin fin, para sustituirlo por el modelo toyotista, basado en la delegación de ciertas decisiones en el operario y el involucramiento de los gerentes en el proceso productivo y la calidad, es decir, el producto dirigido a la satisfacción del cliente. Esta forma de organización basada en un modelo de demanda será clave para la construcción del nuevo modelo de gobernanza para definir la decisión como un producto de calidad. Un segundo momento, se encuentra el agotamiento fiscal del Estado ante el cúmulo de demandas generadas por los pactos y arreglos del estado de bienestar, agotamiento que se manifiesta ya desde los años sesenta. El tercer momento se refiere a los movimientos sociales y estudiantiles que planteaban un cambio de sistema o bien una crisis de valores que corroía los fundamentos de la política social basada en la decisión burocrática y sin consideración por la calidad de las decisiones que bajo el enfoque de gobernanza necesariamente debería orientarse a la demanda. Habermas (1986) veía en esta última crisis un punto de inflexión del capitalismo sobre todo con los movimientos estudiantiles y los movimientos sociales antiguerra de Vietnam, que sacudían la estructura consumista de la sociedad de la época.

En el mundo en transición y puesto en crisis por la incapacidad del estado burocrático para atender las demandas, la gobernanza se define en términos generales como la capacidad de conducir los asuntos públicos en situaciones de complejidad para arribar a una meta común. Esta definición elemental deja, no obstante, fuera el proceso, es decir, el cómo se construyen las decisiones y las acciones colectivas. Porras (2016) ha estudiado los ciclos del concepto de la gobernanza, que se asemejan al de las políticas públicas. En un primer momento, se ha hecho énfasis en la gobernanza como el gobierno en acción, para posteriormente fijarse en los procesos de descentralización y la emergencia de redes de la sociedad civil que desesperadas ante la falta de respuestas han emprendido acciones para tratar de resolver problemas que por sí mismos parecen abrumadores e irresolubles (la pobreza, la degradación ambiental, el cambio climático). Se ha afirmado que esta gobernanza por redes asemeja a una gobernanza sin go-

bierno lo que ha coadyuvado a la crítica de este tipo de posiciones. De ahí ha surgido una tercera ola de los estudios de la gobernanza que hace énfasis en los mecanismos de dirección de carácter híbrido: no se trata ya de una gobernanza sobre las espaldas de los gobiernos que parecen cansados y lentos bajo el peso de las responsabilidades, lo que conlleva una toma de decisiones de carácter vertical, generalmente apoyada en consultas y foros con los involucrados. Tampoco se trata de una dispersión de esfuerzos y una esterilidad para saltar las escalas de los problemas localizados, derivados de los múltiples centros de decisión en los cuales las pequeñas comunidades o grupos deliberan y deciden de acuerdo con tradiciones, costumbres o formas de delegación y de acuerdos con los líderes o agentes activos de la comunidad. La gobernanza híbrida puede asemejarse a un oleaje con el cual las decisiones fluyen en un sistema de múltiples escalas, es decir, de arriba a abajo y de abajo hacia arriba, pero también en los bordes del sistema con flechas que interconectan a los actores de distintas escalas. Según Kooiman (2003), las formas en que se establecen o se construyen las decisiones en los tres modelos a los que hemos pasado una brevísima revista se transfiguran en tipos de gobernanza. En términos de complejidad, esos tipos son los siguientes: gobernanza jerárquica, autogestionaria y de co-gestión.

Lo importante de esta definición es que podemos ubicarlas de acuerdo con tipos de gobierno y con escalas sociales de acción. Así, en el primer tipo de gobernanza pueden relacionarse formas de gobierno centralizada y la escala de las decisiones puede ser de carácter regional o nacional. El segundo tipo, la llamada gobernanza autogestionaria, se vincula con decisiones más horizontales a escala de comunidades rurales o de iniciativas urbanas que se llevan a cabo en barrios o, por ejemplo, en iniciativas vecinales; el tercer tipo, la gobernanza de flujos multinivel, se asocia con decisiones que se gestionan por gobiernos y organizaciones sociales, educativas y empresariales.

Las críticas al concepto de gobernanza no se han hecho esperar. No es extraño que el concepto de gobernanza se haya ganado el calificativo de nuevo “paradigma del capitalismo” (Santos et al., 2007) o de una trampa generadora de consenso para consolidar el poder y la dominación de los intereses capitalistas en una situación difusa, como lo sugerirían las posiciones posmodernas cercanas a la idea de poder foucaultianas, que han dado origen a otra acepción de carácter igualmente babilónico. Nos referimos al concepto de gubernamentalidad (Foucault, 2006) como expresión de la construcción de instituciones para controlar el cuerpo humano y el cuerpo social: hospitales, reclusorios, escuelas, etcétera. La falta de definiciones y de sentido han propiciado también las críticas desde las tendencias marxistas, que denuncian las redes como una nueva

fase de dominación y explotación; y que, a final de cuentas, generan nuevas formas de desigualdad por las diferencias de capacidades de apropiación de valor y poder político entre los actores (Bassols and Mendoza, 2011). Pero, por otro lado, la crítica al concepto de gobernanza ha surgido desde algunos representantes de la Ciencia Política y la Administración Pública al atribuirle su falta de definición ante la gobernabilidad, es decir, pactos y acuerdos cuyo objetivo es disminuir las amenazas que representaría la ingobernabilidad y la parálisis del gobierno ante una situación de rompimiento de los pactos institucionales (Sánchez, 2012, Rosas-Ferrusca et al., 2012).

Frente al barullo de la diversidad de posiciones y múltiples actores que reclaman la gobernanza como una forma de autonomía e independencia ante el Estado burocrático y centralizado, es preciso reflexionar sobre la actualidad del enfoque de la gobernanza en un mundo que está girando rápidamente a la recentralización del Estado y su papel prioritario en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, como lo demuestran tantos ejemplos en el mundo actual que afectan por igual a México, los EUA, Argentina o El Salvador, para mencionar algunos ejemplos.

Gobernanza territorial

¿Cuál es la importancia de desgranar la gobernanza en sus diversas acepciones y darle un contenido aterrizado?

■ 70

Una primera respuesta puede apoyarse en que las necesidades de planeación y diagnóstico de los estados modernos requieren del conocimiento preciso de la cantidad y características de los habitantes y de los recursos con los que cuenta el espacio bajo su jurisdicción. En este sentido, las intersecciones de la Administración Pública con las ciencias de la Geografía, la Economía, la Demografía y otras ciencias de la tierra hacen del territorio un objeto de estudio necesario.

No obstante, una descripción de la población y sus recursos no convierten al territorio en protagonista. Si atendemos a la definición de territorio en la que nos apoyamos al inicio de este artículo, nos veremos en la necesidad de recuperar las redes de relaciones sociales imbricadas en un contexto ambiental que determinan la construcción de los espacios de acuerdo con las necesidades de apropiación de los recursos y a las formas que estas adquieren en una sociedad determinada. A menudo lo territorial ha sido asumido como un sinónimo de lo local, no obstante, debe entenderse que esto último se refiere más a una condición espacial y abstracta, por su falta de precisión, que a las condiciones históricas que han configurado el espacio. El territorio se refiere al

espacio, las instituciones y los símbolos. Esto a veces se pierde de vista en la literatura que considera al territorio como un objeto de apropiación, de extracción y de desarrollo económico, pero no de reproducción social. Para dar un mayor contenido a este debate es interesante abordar algunas fuentes de la gobernanza territorial y sus características.

En este aspecto, pueden distinguirse tres fuentes que se inscriben en el ámbito interdisciplinario de la reflexión. La primera es el surgimiento de la economía territorial de Alfred Marshall (1919, Marshall, 1920); el desarrollo de los sistemas complejos como parte de la evolución científica y las teorías de la gobernanza como formas de interacción entre el gobierno y la sociedad para una mejor implementación de las políticas.

En cuanto a la primera circunstancia, Marshall abundó en la idea de la construcción de conocimientos e instituciones en un espacio dado, lo que permitía determinar los grados de desarrollo. A la construcción de espacios en los cuales se conjuntaban estas circunstancias les denominó distritos industriales. Estos requieren de al menos tres condiciones que serán retomadas en las políticas posteriores de desarrollo territorial: los recursos, los conocimientos y las instituciones de la administración pública que acompañan el sistema de trabajo y la circulación de saberes en un área determinada. No es el momento de explicar cómo esta posición de Marshall sobre la localización fue soslayada por la *main stream* económica y política del siglo XX, pero sí es importante mencionar que estas posiciones fueron retomadas por la sociología industrial, las economías territoriales y la administración pública en la Italia de los años 80, lo que dio lugar a las observaciones de las potencialidades que representaba el distrito industrial para el desarrollo. No obstante, los italianos encontraron que las relaciones subyacentes en los sistemas de circulación de saberes y de las administraciones públicas descansaba en redes de relaciones basadas en la confianza y en la reciprocidad. Esto dio lugar a considerar las relaciones de capital social en la configuración de economías territoriales. La noción del distrito industrial impulsada por Becattini (Becattini, 1998), Brusco (1990) y otros sociólogos representó una innovación para la gobernanza territorial y dio lugar a una serie de estudios que pretendieron replicar estas investigaciones. Sin embargo, pronto pudo constatararse que las condiciones cambiaban en otros países, por lo que el distrito industrial localizado fue sustituido por otros conceptos pertinentes para una gobernanza corporativa a partir de las cadenas globales de valor, como los *clusters* (Porter, 1998, Altenburg and Meyer-Stamer, 1999).

El segundo elemento, la emergencia de las ciencias de la complejidad han dado lugar a la concepción de sistemas socio-ecológicos y con ello de la bioculturalidad, al

considerar que no se puede separar el flujo y la retroalimentación entre sistemas sociales y biológicos, así como los procesos de apropiación y transformación de los recursos así como las relaciones e instituciones en el contexto de sistemas más amplios. El origen de las gobernanzas llamadas locales, policéntricas (Ostrom, 2014) y otras más, se encuentra en la emergencia de estudios interdisciplinarios que integran las ciencias y que conciben los sistemas en interdependencia y en múltiples escalas que establecen flujos de energía.

En este último aspecto, no hay que dejar escapar las aportaciones que la geografía crítica ha hecho a la noción de territorio y de territorialidad, dentro de las cuales figuran autores brasileños como Milton Santos desde una visión marxista de la explotación y dominio y como Haesbaert (2011) quien distingue el territorio de la territorialidad. El primero, desde una mirada geográfica integradora y el segundo como dominio en el que se intersecan contradicciones y disputas por las distintas formas de apropiarse del territorio, en lo social, institucional y político. El territorio como espacio construido, o como lugar (Escobar, 2000) y sus diversas acepciones debe ser estudiado para lograr precisiones conceptuales. El libro de Velázquez y Levi es de gran utilidad para conjuntar de una manera problemática el territorio y la gobernanza (2015).

El tercer elemento al que hemos hecho referencia es que la gobernanza deja de ser un asunto meramente de gobierno para convertirse en una materia en la que el proceso de toma de decisiones no descansa en un solo actor, sino que se vuelve un asunto en el que intervienen múltiples agentes. Si retomamos las condiciones del surgimiento de la idea de gobernanza como un asunto originado en las penurias fiscales del Estado, la emergencia de variados y diferentes actores sociales, así como en valores que transforman las formas de relación y los weberianamente considerados fundamentos éticos de austeridad, acumulación y producción característicos de la racionalidad capitalista predominante hasta el último tercio del siglo XX, veremos que las transformaciones que llevan al consumo hedonista (es decir, al consumo diferenciado y distinguido de la sociedad de los años 60 en adelante) se entenderá que la gobernanza territorial es una forma de administrar y dirigir los asuntos público-privados en medio de la complejidad. En este sentido, estos elementos son los que configuran algunas de las características de la gobernanza: calidad porque el capitalismo indiferenciado tiende a fragmentarse en los gustos y las formas de consumo, alejadas del capitalismo fordista de las primeras décadas del siglo XX y diferenciación, porque los valores del consumo tienden a lo que Bourdieu (2012) denominó la distinción, es decir, aquello que constituye la diferenciación en el gusto.

Especificidad y formas de la Gobernanza Territorial

Pero ¿qué es lo que define la gobernanza territorial frente a otras ramas familiares de la gobernanza? El territorio como lugar, como *locus*, como algo singular e irrepetible se reproduce en los bienes trabajados, transformados e identificados con los entornos bioculturales. En este sentido, esos bienes se encuentran arraigados, imbricados y anidados en las relaciones, las instituciones y el paisaje. El arraigo territorial es fundamental para conocer los procesos de administración y gobierno de esos espacios. El trabajo y los bienes diferenciados es lo que da identidad a los habitantes de un territorio específico. No se trata, como han dicho algunos críticos entusiasmados con las formas ortodoxas de la administración pública, de una desaparición del gobierno frente a las múltiples y al mismo tiempo articuladas formas de la vida económica y social, sino de un reconocimiento de la administración pública, de un caminar y ver a nivel de calle la esencia de la administración, que, como en la economía territorial es el mecanismo articulador del desarrollo.

En este sentido, es preciso recordar que bajo las relaciones de confianza y reciprocidad, los mecanismos de inclusión y multiescalaridad (otros dos elementos imprescindibles en la gobernanza territorial) se enfocan en el desarrollo entendido como una economía que valora los bienes arraigados territorialmente. En suma, una economía del reconocimiento, de la proximidad, no solo geográfica dada por un espacio común, sino de tipo social y organizativa (Torre and Beuret, 2012).

Los mecanismos de la gobernanza territorial pueden ser múltiples, aunque los instrumentos para la implementación de programas y proyectos pueden tener una gran similitud, pues se desprenden del carácter colectivo de la acción en los territorios, o de los territorios en transformación.

De acuerdo con Torre y Traversac (2011) los mecanismos de la gobernanza de los territorios se derivan de su carácter dinámico y de los múltiples niveles de actuación. El conocimiento de los sistemas es fundamental para adecuar las políticas al territorio. En contextos multinacionales, como los de la Unión Europea, o en los tratados comerciales en regiones como América del Norte, el estudio de las leyes, normas y reglamentos a nivel multinacional, regional y municipal son imprescindibles.

En tanto a nivel de comunidad, es preciso establecer una política de proximidad, de terreno, que cumpla un ciclo semejante al de las políticas públicas para incrementar el grado de aceptación de un proyecto: información, reuniones, asambleas informati-

vas y vinculantes. Por supuesto, los mecanismos de las consultas libres e informadas establecidas por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre el Derecho a la Consulta de Pueblos Indígenas y Tribales, entran en este círculo decisorio, siempre a condición de que la información proporcionada sea veraz, transparente y la toma comunitaria de decisiones esté libre de presiones.

Todo lo anterior conduce a la afirmación de que las estructuras de dirección, gestión y consenso para establecer acuerdos, objetivos comunes y argumentos relacionados con el territorio en el *atelier* de las políticas públicas demandan el desarrollo de las convenciones y acuerdos. Las políticas de reconocimiento de los bienes que han sido valorados por formas de consumo y producción de tipo histórico han recuperado la acción colectiva y los requisitos aceptados socialmente de calidad debido al reconocimiento (reputación) de las características territoriales, tangibles (suelo, agua topografía y otros recursos bióticos y abióticos), el patrimonio cultural tangible e intangible. Las denominaciones de origen, las indicaciones geográficas y las marcas colectivas, se han conformado, primero en Francia y Europa desde la tercera década del siglo pasado, y posteriormente en América Latina, a partir de organizaciones, consejos y asociaciones que han establecido el pliego de peticiones, es decir, de condiciones que debe reunir un producto para ser considerado auténtico, distinto y aceptable, como una forma de defender la reputación del territorio y por lo tanto, de defensa frente a la globalidad (Champredonde and Cosiorovski, 2016, Martínez Gutiérrez, 2018).

En un esquema multinivel, que Faludi (2012) considera un contrasentido, afirmando con razón que todos los niveles son territoriales, ha conducido a la formación de organismos internacionales que reconocen estos sellos y los protegen: la Organización Mundial de Comercio y las instituciones de protección de la propiedad industrial.

Pero más acá de estas organizaciones, también se encuentran movimientos sociales que ponen en duda esta estructura de gobernanza que se ha impuesto, porque consideran que en este proceso, muchos pequeños productores sin recursos o deseos para certificarse y con la calidad necesaria para ser valorados por consumidores en contextos locales, tienden a elaborar otras formas de reconocimiento cuyo mercado no excede el ámbito del territorio propiamente dicho.

Se trata de movimientos que ponen énfasis en la valoración y distinción, que puede llamarse certificación participativa. En principio, aunque existe la tentación de llamar a estas formas de gobernanza autogobernanzas, gobernanzas autopoiéticas, policéntricas, de redes o gobernanza sin gobierno, hay que señalar que existen formas institucionales de reconocimiento. Las formas participativas, o los llamados sistemas

participativos de garantía han sido reconocidos en la legislación de Brasil y en la mexicana (Niederle et al., 2020, Zárata Pérez, 2017, Monachon, 2016, González-Alejo et al., 2020). Esto es una aportación desde Latinoamérica a la formación de estructuras de gobernanza territorial, pues Europa aún no las reconoce.

Para terminar este apartado, es preciso volver sobre la pregunta: ¿Qué es lo que diferencia al concepto de gobernanza territorial respecto a la gobernanza rural, la gobernanza del agua, la gobernanza forestal, la gobernanza ambiental, etcétera?

Según Porras (2019), lo que daría lugar a un status epistemológico propio de la gobernanza territorial sería un carácter sistemático que vincule este concepto con otros cuerpos de la literatura, lo que facilitaría su reconocimiento en un canon, por su interacción con los grandes temas de la literatura: interdisciplinariedad, sistematicidad, autoorganización, cooperación efectividad gubernamental y rendición de cuentas. Esto es válido para cualquiera de las variantes particulares de la gobernanza. Sin embargo, según lo que hemos desarrollado aquí, hay que analizar la especificidad de esta variante. Para hacerlo, centraremos la gobernanza territorial en un hecho específico: las relaciones, instituciones y representaciones que se erigen en los territorios en torno a los bienes tangibles e intangibles que juegan un papel fundamental en la identidad es la base de esta forma de gobernanza. En estas circunstancias la efectividad de los gobiernos se mide por medio de la construcción de una institucionalidad y una normativa que surge de los arreglos históricos de los agentes dentro de un territorio socialmente construido a partir de sus formas de trabajo y reproducción construidas en el contexto de una apropiación de los recursos y su transformación de acuerdo a normas específicas, formales e informales que impulsan el reconocimiento de las características identitarias de los bienes territoriales (alimentos, artesanías y formas de comercialización y consumo). En síntesis, la gobernanza territorial aborda y refuerza el anclaje de los bienes asociados a los territorios.

■ 75

Ascendencias y descendencias de la gobernanza territorial

La gobernanza territorial no puede entenderse sin la conjunción de varias disciplinas que abordan los problemas siempre diversos, descentralizados y perversos que amenazan las sustentabilidades de los territorios. Alguna vez se definió la gobernanza territorial como los acuerdos y arreglos micro-meso y macro de actores socioterritoriales (Torres Salcido and Ramos Chávez, 2007). Se tenía la conjetura de que esos arreglos dependían, a la manera de la teoría de las capacidades de Amartya Sen, de las capaci-

dades objetivas (dadas por los recursos territoriales), las subjetivas (conocimientos, creencias, opiniones y reconocimiento y autorreconocimiento) y de las capacidades relacionales, es decir, de la fortaleza de las redes de valores que envuelven a los individuos (confianza, reciprocidad, solidaridad y justicia, entre otros). Aunque hemos hablado sustancialmente de los modelos rurales, es claro que estos valores son aplicables también a contextos periurbanos y urbanos. Por la reproducción de los problemas, sus efectos inesperados, centrados en el crecimiento de los costos de transacción favorecidos por las externalidades negativas, puede decirse que la gobernanza territorial se bifurca en una serie de subtemas o especialidades.

En este sentido, una revisión de la literatura de los últimos diez años en las bases de datos de Scopus y Wos, muestra que la gobernanza territorial se relaciona con el desarrollo territorial; la transición agroecológica, la gobernanza ambiental y de las áreas protegidas, la gobernanza del turismo, de la planificación urbana, la gobernanza digital, que ubica al territorio como una metáfora de la “soberanía situada” (Lange et al., 2023) según la cual el territorio físico pierde sentido ante las identidades digitales que se distinguen por una acción colaborativa y autodeterminada para recuperar el internet como una gobernanza colectiva. Esto último recuerda a la segunda ola de la gobernanza de una gobernanza sin gobierno, pero en el terreno de un territorio que desborda a los estados nacionales, aunque contrario al territorio del *laissez-faire* del llamado internet californiano.

Esto último poco tiene que ver con la característica fundamental en la que hemos definido la gobernanza territorial. No obstante, parece importante advertir algunos de los cambios por-venir en cuanto a nuestros conocimientos y percepciones del territorio como espacio entrañable y como refugio ante los problemas mayores de la civilización contemporánea, pues con la expansión del internet, la digitalización y el desarrollo de la Inteligencia Artificial los peligros globales de la deslocalización de los bienes, el territorio como espacio de ejercicio de la soberanía puede transformarse en los territorios virtuales y metafóricos que requerirán una forma de gobernanza específica.

Ante la diversificación de la descendencia de la gobernanza territorial y el crecimiento de su árbol genealógico, solo nos queda velar por la distinción de los conceptos y debatir sobre lo que esperemos sea fructífero en la meta cartesiana de lograr conocimientos claros y distintos dentro de los límites de nuestra racionalidad, como un dique a la diversificación lingüística y conceptual de la gobernanza y de la gobernanza territorial.

Reflexiones finales

La distinción semántica entre las distintas acepciones de gobernanza se ha dado en los medios académicos como un debate entre posiciones que atribuyen al gobierno y la administración pública el protagonismo en la toma de gobierno y aquellas que consideran la gobernanza como un proceso de gestión en el que intervienen múltiples actores y en el que se involucran diferentes niveles. Las posiciones que se tomen en este sentido tienen raíces históricas y sociológicas de larga data. Para tomar una posición en este debate es menester reconocer que las transformaciones de la sociedad capitalista, la descentralización de las actividades, la revolución del mundo del trabajo, ahora acelerada por la Inteligencia Artificial, así como las influencias de otras lenguas en el español han transformado la administración pública que se encuentra ahora obligada a reflexionar sobre la forma en que se toman las decisiones.

Para abonar a la cuestión de la gobernanza y resaltar el estrecho vínculo entre esta y las políticas públicas, afirmamos que el punto débil de las políticas ha sido la fase de implementación, en principio por el desconocimiento de los actores; pero en segundo término y más enfáticamente, por el desconocimiento de las características territoriales del espacio de implementación.

La gobernanza ha surgido como una herramienta para tratar de facilitar la implementación. Conscientes de que no hemos dado todavía una definición explícita de gobernanza y de gobernanza territorial para no abonar más a la confusión “babélica”, diremos que quien quiera hacerlo debe tomar en cuenta las características que se encontraban en el surgimiento de este concepto, ampliamente ligado a las administraciones públicas precapitalistas, como dirección y ejercicio de los atributos de dirección, pero revitalizadas en el Estado Liberal por la emergencia de los derechos cívicos y fortalecidas en la transición hacia el Estado Social de Derecho con un ideario de bienestar universal bajo el impulso de burocracias centralizadas. No es ocioso decir que la sociedad de la posguerra se adecuó a las transformaciones del mundo del trabajo con base al capitalismo fordista, basado en la oferta y la calidad indiferenciada en la dotación de bienes y servicios. Sin embargo, el agotamiento fiscal del Estado, la emergencia de nuevos valores y de la demanda, condujo a la diferenciación como un elemento que el consumidor, ejerce por medio de la búsqueda de la calidad. Por supuesto, con base en criterios de diferenciación, surgen y resurgen centros ethos locales.

Frente a la opacidad del fordismo, los círculos de calidad impulsados por la organización toyotista del trabajo viene a cuestionar el viejo aparato burocrático lleno de secretías. La transformación de los valores, por otro lado, revitaliza los lazos humanos frente a las economías de mercado autonomizadas (Polanyi, 2006) por lo que

la justicia, la confianza y la solidaridad entre los actores de la producción y consumo, hacen de la vida económica y política procesos circulares de corto recorrido. Es decir, desde una economía ya no solo institucional sino relacional. El objetivo de la economía territorial de la proximidad vendría a disminuir los costos de intercambio y las externalidades medioambientales. Y conste que no se trata de difuminar en propuestas atractivas pero nebulosas el papel de los gobiernos y de las administraciones públicas, sino que, en su tarea de gobernar y dirigir, asuman la tarea de impulsar el conocimiento científico, los saberes, la innovación, la concurrencia de actores y las nuevas formas de dirección.

En cuanto a la subesferas de la gobernanza, como la gobernanza territorial, lo importante, además de todo lo anteriormente dicho, es diagnosticar y promover los anclajes necesarios para luchar por mantener y reproducir la cohesión de las sociedades, la protección de los bienes asociados a los territorios, las formas de trabajo y de consumo que permitan su distinción e identificación con los espacios creados socialmente. El reconocimiento de las instituciones del saber hacer común, de lo que Ostrom llamó las instituciones de acción colectiva, es parte del programa de una gobernanza territorial. Para salvaguardar equívocos, no se trata de defender románticamente un mundo perdido o un territorio anclado en la memoria. La tarea de las administraciones públicas es impulsar la innovación contenida en esas acciones colectivas, su capacidad de reconocimiento y su adaptación a pesar de las circunstancias adversas.

■ 78

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*, México, M. A. Porrúa.
- ALTENBURG, T. & MEYER-STAMER, J. (1999). How to promote clusters: policy experiences from Latin America. *World Development*, 27, 1693-1713.
- BASSOLS, M. & MENDOZA, C. (2011). *Gobernanza: teoría y práctica colectivas*, México, D.F., Rubí, Barcelona: Anthropos: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 2011.
- BECATTINI, G. (1998). *Distretti industriali e made in Italy: le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Torino, Bollati Boringhieri.
- BONANNO, A. (2004). A Globalização da economia e da sociedade: fordismo e Pós-fordismo no sector agroalimentar. In: SALETE BARBOSA CAVALCANTI, J. (ed.) *Globalização, trabalho, meio ambiente. Mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação*. Recife, Pernambuco, Brasil: INPSO, Instituto de Pesquisas Sociais, FUNDAJ, Fundacao Joaquim Nabuco.

- BOURDIEU, P. (2012). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*, México, Taurus.
- BRUSCO, S. (1990). The idea of the industrial district: its genesis. In: PYKE, F., BECATTINI, G. & SENGERBERGER, W. (eds.) *Industrial districts and inter-firm Co-operation in Italy*. 1 ed. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- CERUTTI GULDBERG, H. (1997). *Hacia una metodología de la historia de las ideas (filosóficas) en América Latina*, México, Universidad de Guadalajara.
- CHAMPREDONDE, M. & COSIOROVSKI, J. G. (2016). ¿Agregado de valor o valorización? Reflexiones a partir de Denominaciones de Origen en América Latina. *Revista Iberoamericana de viticultura, agroindustria y ruralidad*, 9, 147-172.
- COURLET, C. (2016). El momento territorial. In: TORRES SALCIDO, G. (ed.) *Territorios en Movimiento. Sistemas agroalimentarios localizados, Innovación y gobernanza*. Primera ed. Ciudad de México: Bonilla Artigas, UNAM, CIALC.
- ESCOBAR, A. (2000). El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo? In: LANDER, E. (ed.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Primera ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- FALUDI, A. (2012). Multi-level (territorial) governance: Three criticisms. *Planning Theory & Practice*, 13, 197-211.
- FOUCAULT, M. (2006). *Seguridad, territorio, población*, Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica. ■ 79
- GONZÁLEZ-ALEJO, A. L., AJURIA, B., MANZANO-FISCHER, P., SÁNCHEZ FLORES, J. & MONACHON, D. (2020). Las redes alimentares alternativas y la reconfiguración de los ambientes alimentarios en tiempo de Covid-19 en México. *Finistera - Revista Portuguesa de Geografía*, 55.
- HABERMAS, J. (1986). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- HABERMAS, J. (1997). *Historia y crítica de la opinión pública*, México Barcelona, G. Gili.
- HAESBAERT, R. (2011). *El mito de la desterritorialización. Del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad*, México, Siglo XXI.
- KOOIMAN, J. (2003). *Governing as governance*, London-Thousand Oaks-New Dehli, Sage publications.
- LANGE, B., PÜTZ, M. & HERLO, B. (2023). Rethinking geographies of sovereignty: Towards a conceptual framework of situated sovereignty. *Geography Compass*, 17.
- LASSWELL, H. D. (1970). The emerging conception of the policy sciences. *Policy sciences*, 1, 3-14.

- MARSHALL, A. (1919). *Industry and Trade: A Study of Industrial Technique and Business Organization, and of Their Influences on the Conditions of Various Classes and Nations*, London, Macmillan and Co.
- MARSHALL, A. (1920). *Principles of Economics: An Introductory Volume*, London, Macmillan.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Á. N. (2018). *Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas en la Unión Europea. Cinco lustros de luces y sombras*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, Marcial Pons.
- MONACHON, D. (2016). Redes alimentarias alternativas: institucionalización de la agroecología y procesos de garantía. In: RENARD HUBERT, M.-C. (ed.) *Mercados y desarrollo local sustentable*. Ciudad de México, México: Red Sial-Colofón.
- MUCHNIK, J. (2010). Localised agri-food systems: concepts development and diversity of situations. *Sviluppo Locale*, 14, 3-20.
- NIEDERLE, P., LOCONTO, A., LEMEILLEUR, S. & DORVILLE, C. (2020). Social movements and institutional change in organic food markets: Evidence from participatory guarantee systems in Brazil and France.
- OSTROM, E. (2014). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. *Revista Mexicana de Sociología*, 76, 15-70.
- PARSONS, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso.
- POLANYI, K. (2006). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- PORRAS, F. (2016). *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- PORRAS, F. (2019). Gobernanza y gobernanza territorial; aportaciones al debate. *Cuadernos Americanos*, 169, 15-38.
- PORTER, M. E. (1998). Clusters and the new economic of competition. *Harvard Business Review*, 76, 77-90.
- PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. B. (1998). *Implementación cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública Fondo de Cultura Económica.
- RAMÍREZ, B. R. & LEVI, L. L. (2015). *Espacio, paisaje, región, territorio y lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo*, UNAM, Instituto de Geografía, UAM Xochimilco.
- ROSAS-FERRUSCA, F. J., CALDERÓN-MAYA, J. R. & CAMPOS-ALANÍS, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera. Revista de estudios territoriales*, 14, 113-136.

- SANTOS, B. D. S., RODRÍGUEZ GARAVITO, C. A. & ANSLEY, F. (2007). *El derecho y la globalización desde abajo hacia una legalidad cosmopolita*, Barcelona, España; México, D.F, Anthropos; Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.
- SÁNCHEZ, J. J. (2012). Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos). In: LERNER, B., UVALLE, R. & MORENO, R. (eds.) *Gobernabilidad y Gobernanza. En los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. Primera ed. Toluca, México: UNAM-IIS-IAPEM.
- TOCQUEVILLE ALEXIS, D. (1994). *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.
- TORRE, A. & BEURET, J.-E. (2012). *Proximités territoriales: construire la gouvernance des territoires, entre conventions, conflits et concertations*, Paris : Economica.
- TORRE, A. & TRAVERSAC, J.-B. (2011). *Territorial governance: Local development, rural areas and agrofood systems*, Springer Science & Business Media.
- TORRES SALCIDO, G. (2007). *Ciudadanía y cultura política: intelectuales mexicanos de fin de siglo XIX*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- TORRES SALCIDO, G. & RAMOS CHÁVEZ, A. (2007). Gobernanza y territorios. Notas para las políticas de desarrollo. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, L, 75-95.
- TORRES-SALCIDO, G. & SANZ CAÑADA, J. (2018). Territorial governance. A comparative research of local agro-food systems in Mexico. *Agriculture*, 8, 18.
- VICHER, D. (2014). *El laberinto de "governance". La gobernancia de los antiguos y la de los modernos*, Toluca, México, IAPEM.
- ZEA, L. (1984). *El positivismo en México: nacimiento, apogeo y decadencia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ZÁRATE PÉREZ, C. (2017). La evolución de los movimientos de la economía solidaria: del comercio justo a los Sistemas Participativos de Garantía. *Regiones y desarrollo sustentable*, 27-28, 51-67.

Gobernanza, desarrollo y democracia participativa: tres ramas de un posible mismo árbol

*Governance, development, and participatory democracy:
three branches of the same possible tree.*

Raúl Rubén Lozada Ortega¹

Claudia Angélica Cordero Díaz²



Resumen

En el presente texto, se lleva a cabo una reflexión teórica del concepto de gobernanza, así como una revisión crítica de sus orígenes, resaltando la relación directa que tuvo con el fin del modelo estatista de desarrollo, así como con el inicio y auge del modelo neoliberal, situándolo particularmente en México y América Latina. De igual manera, se plantea la posibilidad de su vinculación con las categorías de desarrollo y participación ciudadana, no sin antes marcar sus diferencias y proponer mediante la metáfora de concebirlas como tres ramas de un posible mismo árbol, la articulación de las tres para ser empleadas como un medio, no como un fin; un medio para lograr los objetivos fundamentales que caracterizan a los tres conceptos.

Palabras clave: gobernanza, desarrollo, democracia, Estado

Abstract

The present document introduces a theoretical reflection on the concept of governance, along with a critical review of its origins, highlighting its direct relationship with the decline of the statist development model and the rise of the neoliberal model, particularly in the context of Mexico and Latin America. Similarly, it raises the possibility of linking it to the categories of development and citizen participation, while first distinguishing their differences. Through the metaphor of conceiving them as three branches of a potentially shared tree, the text proposes articulating these concepts as a means, not an end, to achieve the fundamental objectives that define each of them.

Keywords: governance, development, democracy, State

1 Doctor en Economía Política del Desarrollo, académico del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional (CIISDER), de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

2 Maestrante en Análisis Regional en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional (CIISDER), de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Introducción

En el marco de las transformaciones económicas, sociales y políticas que marcaron el último tercio del siglo XX, el concepto de gobernanza emergió como una categoría clave para comprender las nuevas formas de gestionar lo público. A diferencia de los modelos tradicionales de gobierno basados en estructuras jerárquicas centralizadas, la gobernanza alude a procesos más horizontales, participativos y flexibles, donde intervienen actores estatales y no estatales en la toma de decisiones. Este término se fue posicionando progresivamente en el vocabulario de organismos internacionales, gobiernos nacionales, organizaciones de la sociedad civil y el ámbito académico, reflejando un cambio en las dinámicas de poder y en la concepción del Estado moderno.

El uso contemporáneo del término “gobernanza” comenzó a cobrar fuerza en las décadas de 1980 y 1990, en paralelo con la consolidación del modelo neoliberal y la crisis del Estado de bienestar. Fue impulsado particularmente por instituciones como el Banco Mundial, que lo integró como parte de su estrategia para promover la “buena gobernanza” (*good governance*) en los países en desarrollo. Esta idea implicaba no solo una administración pública eficiente y transparente, sino también el fortalecimiento del Estado de derecho, la rendición de cuentas, y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

En este contexto, la gobernanza se constituyó como una respuesta a las limitaciones del Estado para enfrentar los desafíos derivados de la globalización, la creciente complejidad de las sociedades contemporáneas y la necesidad de mejorar la eficacia en la provisión de bienes y servicios públicos. A medida que los Estados comenzaron a compartir funciones con el sector privado, organizaciones internacionales y actores comunitarios, se hizo necesario replantear las formas en que se organiza la autoridad, se establecen las reglas del juego y se distribuyen los recursos. Así, la gobernanza pasó a ser sinónimo de coordinación, cooperación interinstitucional y redes de gestión que trascienden la lógica burocrática tradicional.

América Latina, y en particular México, no fue ajena a esta transformación. La implementación de reformas estructurales promovidas por el Consenso de Washington, junto con procesos de descentralización y apertura democrática, propiciaron la adopción del lenguaje de la gobernanza en diversas políticas públicas y programas sociales. Sin embargo, la implementación de estos esquemas no estuvo exenta de contradicciones, ya que convivieron con altos niveles de desigualdad, exclusión social y debilidad institucional.

1. Orígenes de la gobernanza

El concepto de gobernanza ha sido objeto de creciente atención en las ciencias sociales, especialmente desde la década de 1980, cuando comenzó a ganar terreno como una alternativa a las formas tradicionales de gobierno centradas en el aparato estatal. Si bien el término puede rastrearse etimológicamente al latín *gubernare*, su resignificación contemporánea responde a cambios estructurales en la economía mundial, en los sistemas políticos y en la forma de entender la autoridad pública.

El uso académico y político del concepto de gobernanza comenzó a sistematizarse en países del norte global a partir de la constatación de que el Estado moderno, en su versión burocrática y centralizada, enfrentaba serias limitaciones para resolver los problemas sociales contemporáneos. La idea de gobernanza se vincula así con un cambio en el paradigma de la administración pública y en las formas de ejercer el poder político. En lugar de un modelo vertical, jerárquico y estatista, la gobernanza introduce la idea de redes, negociación, asociación y cooperación entre distintos actores sociales.

Uno de los pioneros en conceptualizar la gobernanza fue R.A.W. Rhodes, quien en su texto *The New Governance* (1996), argumenta que gobernanza es “la auténtica interdependencia entre organizaciones, la interacción continua entre actores, y el surgimiento de formas autónomas de autorregulación”. En este sentido, el gobierno deja de ser el actor exclusivo y central de la gestión pública, y se convierte en uno más dentro de una constelación de actores interrelacionados.

Por su parte, Pierre y Peters (2000) subrayan que la gobernanza implica una reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y puede ser vista como una “forma de coordinación social” en la que el poder se distribuye entre una pluralidad de actores, incluyendo empresas, ONG, organizaciones internacionales y comunidades locales. Esta redefinición del poder y la autoridad implica también un desplazamiento del interés por la soberanía estatal hacia formas de control compartido.

El Banco Mundial (1992) adoptó el término de *governance* para referirse al “modo en que se ejerce la autoridad en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo”. Esta definición fue complementada por el concepto de “buena gobernanza” (*good governance*), que incluye principios como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. La gobernanza se convirtió así en un elemento central en las estrategias de desarrollo de los organismos multilaterales.

En el campo académico, el concepto ha sido abordado desde diversas perspectivas teóricas. Desde el institucionalismo, la gobernanza se entiende como el conjunto de reglas, normas y mecanismos que regulan las interacciones entre los actores sociales; por su parte, desde el enfoque de las redes, se analiza como un sistema de relaciones interorganizacionales que permiten alcanzar objetivos comunes mediante la colaboración y el intercambio de recursos.

Jessop (2002) propone el concepto de “gobernanza relacional” para describir la manera en que los actores se articulan en redes flexibles que trascienden los límites tradicionales del Estado. Este autor sostiene que la gobernanza responde a la crisis del gobierno jerárquico y a la necesidad de manejar la complejidad de las sociedades actuales mediante formas más adaptativas y policéntricas.

Por su parte, Kooiman (2003) introduce la idea de “gobernanza interactiva”, donde los actores no solo cooperan, sino que construyen colectivamente significados, estrategias y formas de acción. La gobernanza, en este sentido, no es solo una cuestión de gestión, sino también de construcción simbólica y cultural.

La UNESCO (2010) también ha incorporado el término en sus documentos de política pública, enfatizando que la gobernanza supone la articulación de intereses múltiples en un marco de inclusión, responsabilidad y participación activa; la gobernanza es vista entonces como una práctica que promueve la cohesión social y la sostenibilidad democrática.

En suma, el concepto de gobernanza ha evolucionado desde su origen en el debate sobre las reformas del Estado hacia una noción más amplia, que abarca procesos de articulación entre actores diversos, formas de regulación compartida y nuevos esquemas de gestión pública. A pesar de su heterogeneidad, las definiciones coinciden en subrayar que gobernanza implica una transformación en la forma de concebir y ejercer el poder político.

Esta transformación no solo ha sido teórica, sino también práctica. Los gobiernos de distintas latitudes han incorporado el lenguaje y los principios de la gobernanza

en sus marcos normativos e institucionales. En muchos casos, esto ha conllevado la creación de nuevos órganos de coordinación intersectorial, la promoción de presupuestos participativos, el uso de tecnologías de información para la transparencia y la inclusión de organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas públicas.

Sin embargo, el uso generalizado del concepto también ha generado críticas, algunos autores sostienen que el término ha sido vaciado de contenido crítico y convertido en una etiqueta para justificar la reconfiguración neoliberal del Estado, otros argumentan que la gobernanza puede servir para desplazar responsabilidades estatales hacia actores privados sin garantizar mecanismos efectivos de rendición de cuentas.

A pesar de estas críticas, la gobernanza sigue siendo una herramienta analítica valiosa para entender cómo se toman decisiones en contextos de creciente complejidad, la pregunta sobre cómo se gobierna, quién toma las decisiones, en qué condiciones y con qué legitimidad, sigue siendo central para el análisis político contemporáneo.

Los orígenes de la gobernanza están profundamente vinculados con las transformaciones del Estado y de la acción pública en un mundo globalizado, caracterizado por la creciente complejidad de los procesos sociales, económicos y políticos. Esta complejidad ha derivado en un replanteamiento del papel del Estado, que ha dejado de ser considerado como el único agente responsable de la conducción de la sociedad, dando paso a esquemas más abiertos, horizontales y cooperativos.

La gobernanza, en este sentido, emerge como una respuesta a la necesidad de coordinar intereses, recursos y decisiones entre una diversidad de actores: gobiernos, organismos internacionales, sector privado, sociedad civil, y comunidades locales, la noción se posiciona como una alternativa a la visión jerárquica y centralizada del poder, proponiendo formas de interacción más dinámicas y participativas, que se ajustan a las exigencias de un mundo interconectado y en constante cambio.

La multiplicidad de definiciones y enfoques refleja el carácter polisémico del término, Autores como Pierre y Peters (2000) destacan que la gobernanza puede entenderse como un cambio en las estructuras de autoridad política, mientras que Kooiman (2003) la ve como una capacidad colectiva para resolver problemas mediante la interacción entre actores públicos y privados.

Desde el enfoque institucionalista, se le considera un nuevo modo de coordinación interinstitucional; desde perspectivas más críticas, una forma de fragmentar la responsabilidad del Estado bajo el discurso de la eficiencia, esta diversidad de interpretaciones no anula su utilidad analítica, sino que permite adaptarla a distintos

contextos. En el siguiente apartado se analizará el contexto económico y político que propició su surgimiento, así como las condiciones estructurales que hicieron necesaria esta reconfiguración de lo público.

2. El contexto económico y político internacional en el que surge la gobernanza

La emergencia del concepto de gobernanza está profundamente relacionada con la crisis del Estado de bienestar que afectó a los países desarrollados durante la década de 1970, la incapacidad del Estado para responder eficazmente a las demandas sociales, el aumento de la inflación, el desempleo estructural y la crisis fiscal contribuyeron a una pérdida de legitimidad en las instituciones públicas tradicionales. Al mismo tiempo, la creciente presión de los mercados internacionales y la globalización financiera limitaron el margen de maniobra de los gobiernos nacionales. Estos factores marcaron el inicio de un proceso de transformación en la manera de entender la acción pública y la autoridad estatal.

Durante los años ochenta, el auge del modelo neoliberal impulsado por los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y el de Margaret Thatcher en el Reino Unido, redefinió el papel del Estado. Estas reformas promovieron la reducción del gasto público, la liberalización de los mercados, la desregulación financiera y la privatización de servicios públicos. En este contexto, la gobernanza se presentó como una forma de mejorar la eficiencia del Estado a través de alianzas con el sector privado y la sociedad civil, desplazando la idea de un Estado proveedor por la de un Estado facilitador.

Autores como Jessop (2002) plantean que la gobernanza surge como una respuesta a la “sobrecarga del Estado” y a la necesidad de coordinar acciones con actores externos, superando así la rigidez de las estructuras gubernamentales tradicionales; Held y McGrew (2002) argumentan que, en un mundo globalizado, el poder político ya no reside exclusivamente en el Estado-nación, sino que se distribuye entre instituciones internacionales, empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales y redes globales de gobernanza.

Este nuevo orden global se vio fortalecido por el papel activo de organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC), que condicionaron sus apoyos financieros y estrategias de desarrollo a la implementación de reformas estructurales y políticas de buena gobernanza. Así, el concepto adquirió un carácter normativo, siendo promovido

como sinónimo de modernización administrativa, transparencia y rendición de cuentas; sin embargo, estas reformas también implicaron la fragmentación del aparato estatal, la externalización de servicios públicos y una menor capacidad del Estado para garantizar derechos sociales. En este sentido, la gobernanza no es solo un modelo administrativo, sino una estrategia para enfrentar las transformaciones del capitalismo global y la crisis de representación del sistema político tradicional. El debilitamiento de los partidos políticos, la pérdida de confianza ciudadana y la creciente tecnocratización de la política contribuyeron a que los gobiernos buscaran nuevas formas de legitimidad a través de la participación ciudadana simbólica o consultiva y de alianzas público-privadas.

Algunos teóricos, como David Harvey (2005), interpretan esta reconfiguración como parte del proyecto neoliberal de reestructuración del poder, donde la gobernanza sirve como mecanismo para desplazar responsabilidades del Estado a la sociedad sin modificar las estructuras de poder subyacentes. Desde una perspectiva crítica, la gobernanza puede ser vista como una forma de despolitización de lo público, al privilegiar criterios de eficiencia sobre la justicia social y los principios democráticos.

No obstante, también existen enfoques que destacan el potencial democratizador de la gobernanza cuando se basa en la construcción de capacidades institucionales, el fortalecimiento de la sociedad civil y la promoción de espacios deliberativos. Autores como Fung y Wright (2003) abogan por modelos de gobernanza participativa que combinen la acción estatal con la inteligencia colectiva de las comunidades y organizaciones ciudadanas.

En este complejo entramado, la gobernanza se convierte en una herramienta ambivalente: por un lado, posibilita formas de colaboración y descentralización que pueden mejorar la respuesta institucional; por otro, puede ser usada para justificar recortes en el gasto público y transferencia de funciones estatales al mercado, de ahí la importancia de analizarla críticamente, considerando tanto su dimensión técnica como política.

En síntesis, el surgimiento del concepto de gobernanza debe entenderse como resultado de un conjunto de transformaciones estructurales en el sistema capitalista mundial, en la arquitectura institucional del Estado y en las expectativas sociales respecto al gobierno. Este término no es simplemente el producto de una moda académica ni una receta tecnocrática promovida desde organismos internacionales, por el contrario, representa una respuesta compleja y multifacética a una serie de tensiones y desafíos acumulados en el tiempo, que pusieron en evidencia los límites del modelo estatal tradicional para gestionar eficazmente las crecientes demandas sociales, económicas y ambientales.

En primer lugar, el sistema capitalista global experimentó, desde mediados del siglo XX, una serie de cambios profundos que modificaron la lógica de acumulación, distribución del poder y organización del trabajo. La globalización económica y financiera, la descentralización productiva, el auge de las tecnologías de la información y la consolidación de mercados transnacionales provocaron una reconfiguración de los espacios donde se toman decisiones relevantes para la vida de los ciudadanos. Esta nueva arquitectura del poder global desbordó las capacidades de los Estados-nación para ejercer un control efectivo sobre los flujos económicos y políticos, obligándolos a buscar nuevos marcos de colaboración con otros actores.

En segundo lugar, las instituciones estatales enfrentaron una profunda crisis de legitimidad, eficiencia y representación, el agotamiento del modelo burocrático clásico, caracterizado por estructuras jerárquicas, centralizadas y rígidas, no solo obstaculizó la respuesta oportuna a problemas públicos emergentes, sino que también generó desconfianza en la ciudadanía. Los escándalos de corrupción, el clientelismo, el distanciamiento entre la clase política y la sociedad, y la percepción de ineficacia de las políticas públicas, alimentaron un clima de malestar que hizo evidente la necesidad de una transformación en la forma de gobernar.

En tercer lugar, las expectativas sociales respecto a la acción del gobierno también se transformaron. Las sociedades contemporáneas demandan hoy mayor transparencia, participación, equidad y rendición de cuentas, ya no basta con que el Estado “haga bien las cosas”, sino que debe “hacer lo correcto” de manera inclusiva y deliberativa. En este sentido, la gobernanza busca articular nuevas formas de legitimidad, más allá del voto y la representación formal, incorporando procesos participativos, mecanismos de consulta, diálogos entre los actores y enfoques colaborativos que reconozcan la diversidad de intereses en juego.

Por todo lo anterior, la gobernanza se presenta como un marco de análisis y de acción que intenta construir nuevos equilibrios entre autoridad, participación, eficacia y legitimidad en un mundo crecientemente globalizado e interdependiente, no se trata simplemente de “gobernar con otros”, sino de redefinir las bases mismas del poder público, de la gestión del interés común y del pacto entre Estado y sociedad, comprender su surgimiento implica entonces reconocer las múltiples dimensiones, económicas, políticas, culturales y tecnológicas, que han modelado esta noción y sus variadas aplicaciones en la teoría y la práctica.

3. Contexto económico y político en México y América Latina

En América Latina, la incorporación del concepto de gobernanza estuvo fuertemente influenciada por los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, durante la década de 1990, los países latinoamericanos adoptaron las recomendaciones del Consenso de Washington, que incluía reformas estructurales como la apertura comercial, la liberalización financiera, la privatización de empresas estatales y la reducción del gasto público. Estas medidas buscaban estabilizar las economías, fomentar la inversión extranjera y aumentar la competitividad internacional, pero también promovían una redefinición del rol del Estado y una mayor apertura a la participación de actores no estatales en la gestión pública.

En este marco, la gobernanza fue vista como un requisito para acceder a financiamiento internacional y a programas de ayuda externa, el discurso de la “buena gobernanza” se convirtió en un imperativo normativo que condicionaba los préstamos y las inversiones extranjeras al cumplimiento de ciertos estándares institucionales: transparencia, rendición de cuentas, eficacia administrativa y participación ciudadana. Oszlak (1997) sostiene que la gobernanza en América Latina aparece como una estrategia para recuperar la legitimidad del Estado, debilitado por años de crisis económica, hiperinflación, endeudamiento externo y conflictos sociales. Las reformas de la llamada “nueva gestión pública” impulsaron la descentralización administrativa, la autonomía fiscal de gobiernos subnacionales y la incorporación de mecanismos de evaluación y control ciudadano.

La idea de gobernanza también supuso un intento de respuesta frente al agotamiento del modelo desarrollista estatista que predominó en la región entre las décadas de 1950 y 1970. Este modelo, aunque exitoso en promover procesos de industrialización y urbanización, fue incapaz de resolver las profundas desigualdades sociales, lo que generó descontento y desconfianza hacia las instituciones públicas. La gobernanza, en cambio, ofrecía un nuevo paradigma en el que el Estado no era el único proveedor de soluciones, sino que debía articularse con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las agencias internacionales y la ciudadanía.

En el caso de México, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 marcó un punto de inflexión en la orientación de las políticas públicas y en la estructura institucional del país. Este no solo representó una integración económica con Estados Unidos y Canadá, sino también una reconfiguración del

papel del Estado mexicano en la promoción del desarrollo para adaptarse a las nuevas exigencias del comercio internacional. México adoptó mecanismos de gobernanza destinados a fortalecer la institucionalidad, mejorar la rendición de cuentas, fomentar la transparencia en el uso de recursos públicos y promover la participación de actores sociales y económicos en la elaboración de políticas.

Sin embargo, estas medidas de modernización institucional convivieron con una realidad social marcada por altos niveles de pobreza, desigualdad, violencia y desconfianza ciudadana, aunque se promovieron consejos ciudadanos, órganos autónomos, mecanismos de evaluación del desempeño y plataformas de transparencia, la captura del Estado por élites políticas y económicas, la impunidad y la corrupción persistieron como obstáculos estructurales. Como señala Grindle (2007), la gobernanza fue incorporada en las políticas públicas como una forma de “buen gobierno”, pero muchas veces sin un verdadero involucramiento ciudadano, ni una redistribución efectiva del poder.

Asimismo, la experiencia latinoamericana muestra que la gobernanza ha operado en un contexto de democracias frágiles o inacabadas, donde la participación social ha sido más formal que sustantiva. En muchos casos, los espacios de deliberación ciudadana han sido cooptados por intereses particulares o han operado como simulacros de consulta, sin una incidencia real en las decisiones de gobierno. Esta tensión entre el discurso de la gobernanza y la realidad política de los países latinoamericanos sigue siendo un tema central en el análisis crítico contemporáneo;

la implementación de políticas bajo el enfoque de gobernanza también ha sido desigual, mientras que algunos países como Chile, Uruguay o Costa Rica lograron avances importantes en materia de institucionalidad democrática y participación ciudadana, otros, como Honduras, Nicaragua o Venezuela, enfrentaron retrocesos autoritarios, conflictos institucionales y altos niveles de polarización política. Esto evidencia que la gobernanza no puede entenderse como un modelo homogéneo, sino que debe analizarse en función de los contextos históricos, culturales y políticos específicos.

Por otra parte, en el ámbito local, la gobernanza ha cobrado relevancia como estrategia para enfrentar los desafíos de la gestión urbana, la seguridad ciudadana, el desarrollo sostenible y la inclusión social, a través de presupuestos participativos, consejos comunitarios, observatorios ciudadanos y plataformas digitales, se han generado experiencias interesantes de co-gobierno y colaboración entre autoridades y sociedad civil; no obstante, estas iniciativas aún enfrentan limitaciones estructurales como la falta de recursos, la fragmentación institucional y la resistencia de los aparatos burocráticos tradicionales.

En definitiva, el concepto de gobernanza en América Latina ha sido objeto de una apropiación ambivalente: por un lado, como una herramienta para modernizar el Estado y mejorar su eficacia y, por otro, como un discurso legitimador de reformas neoliberales que redujeron el papel del Estado sin fortalecer necesariamente la participación democrática. Esta dualidad obliga a una mirada crítica que reconozca tanto los avances como las limitaciones del enfoque de gobernanza en la región.

En los últimos años, los debates sobre gobernanza en América Latina han comenzado a incorporar nuevas dimensiones, como la gobernanza ambiental, la gobernanza territorial y la gobernanza indígena, que plantean desafíos adicionales sobre cómo integrar la diversidad cultural, la justicia socioambiental y los derechos colectivos en los procesos de toma de decisiones. Esto implica repensar la gobernanza desde abajo, desde los territorios y desde las comunidades, reconociendo sus formas propias de organización y gestión del bien común.

El contexto económico y político en América Latina y México ha sido determinante en la manera en que se ha adoptado y adaptado el concepto de gobernanza, aunque este enfoque ha ofrecido herramientas útiles para enfrentar los desafíos de la gestión pública, también ha evidenciado sus límites cuando no se acompaña de transformaciones profundas en las relaciones de poder, la equidad social y la participación ciudadana real; la gobernanza, para ser efectiva y legítima, debe ir más allá del cumplimiento técnico de indicadores y convertirse en un proceso de construcción democrática y colectiva del futuro común.

■ 92

4. Gobernanza, desarrollo y democracia participativa

Aunque los términos gobernanza, desarrollo y democracia participativa están profundamente interrelacionados, resulta fundamental diferenciarlos analíticamente para comprender sus alcances, funciones y limitaciones dentro de los marcos institucionales contemporáneos. Esta distinción permite clarificar los objetivos y herramientas de cada concepto, así como evaluar críticamente sus implicaciones en las políticas públicas y en la construcción de sociedades más justas e inclusivas, el desarrollo, en términos generales, ha sido concebido históricamente como un proceso de crecimiento económico, modernización institucional y mejora de las condiciones materiales de vida, sin embargo, esta visión tradicional ha sido cuestionada por diversos autores, entre ellos Amartya Sen (1999), quien propone una concepción más integral y humana; para Sen, el desarrollo debe entenderse como un proceso de ampliación de las libertades humanas fundamentales, incluyendo las libertades políticas, económicas, sociales y culturales, desde esta

perspectiva, el desarrollo no puede reducirse al crecimiento del PIB o a la expansión del mercado, sino que debe centrarse en la capacidad efectiva de las personas para vivir la vida que valoran.

En contraste, la gobernanza se refiere a los mecanismos, procesos, instituciones y relaciones mediante los cuales los actores públicos y privados gestionan los asuntos colectivos. Según la Comisión de Gobernanza Global (1995), este concepto incluye la forma en que las instituciones, tanto formales como informales, gestionan los recursos y promueven la cooperación entre diferentes sectores; la gobernanza, por tanto, no es un fin en sí misma, sino un medio para coordinar acciones, distribuir responsabilidades y tomar decisiones en contextos complejos, a diferencia del desarrollo, que apunta a resultados sustantivos en términos de bienestar, la gobernanza se enfoca en los procesos y estructuras que permiten alcanzar esos resultados.

Es aquí donde se torna necesario introducir un tercer concepto: la democracia participativa. Esta se refiere al involucramiento activo y continuo de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, más allá del acto electoral; Pateman (1970) fue una de las primeras autoras en teorizar sobre la democracia participativa como una alternativa al modelo representativo tradicional, enfatizando la importancia de la participación directa en todos los niveles del gobierno y de la vida social. Posteriormente, autores como Avritzer (2002) profundizaron esta idea en el contexto latinoamericano, destacando cómo la inclusión de mecanismos participativos puede fortalecer la democracia, legitimar las decisiones públicas y empoderar a las comunidades.

Desde esta perspectiva, mientras la gobernanza puede incorporar elementos de participación ciudadana, no necesariamente lo hace; es decir, puede operar en contextos democráticos o autoritarios, con participación o sin ella, en muchos casos, los modelos de gobernanza se han limitado a procedimientos tecnocráticos, donde las decisiones son tomadas por élites políticas, económicas o técnicas, sin una deliberación pública significativa. Esto ha llevado a que ciertos enfoques de gobernanza sean criticados por su carácter excluyente y su escasa sensibilidad ante las demandas sociales.

Por ejemplo, en América Latina, numerosas experiencias de presupuestos participativos, consejos ciudadanos y foros comunitarios han demostrado que es posible construir modelos de gobernanza participativa, sin embargo, también se ha observado que estos mecanismos muchas veces son cooptados por actores políticos, utilizados como herramientas de legitimación simbólica o restringidos a temas menores sin capacidad de incidir en las decisiones estratégicas. Esto muestra que la calidad de la participación no depende solo de su existencia formal, sino del poder real que se le otorga a la ciudadanía.

En términos más generales, la relación entre gobernanza, desarrollo y democracia participativa puede conceptualizarse como un triángulo dinámico: la gobernanza establece el “cómo” se toman las decisiones; el desarrollo representa el “para qué”; y la democracia participativa define el “quiénes” participan en dichas decisiones. Cheema y Maguire (2002) elaboraron un marco que examina cómo los procesos de gobernanza democrática están interrelacionados con el desarrollo humano, en ese marco se entiende que democracia, gobernanza, desarrollo no son ejes independientes, sino que se refuerzan mutuamente. Idealmente, una gobernanza democrática orientada al desarrollo debería articular estos tres elementos de forma coherente y complementaria, sin embargo, en la práctica, suelen presentarse tensiones y contradicciones.

Una de las principales tensiones radica en la instrumentalización del discurso participativo, es común que se promueva la participación como un componente deseable de la gobernanza, pero sin asegurar las condiciones estructurales necesarias para que esta participación sea efectiva. Esto puede generar frustración ciudadana, desafección política y una pérdida de confianza en las instituciones; la participación no debe ser solo consultiva o simbólica, sino vinculante y transformadora. Como sostiene Fung (2006), los mecanismos participativos deben diseñarse de manera que permitan la deliberación, la redistribución del poder y el fortalecimiento de la agencia colectiva.

Asimismo, es importante señalar que la buena gobernanza no garantiza automáticamente el desarrollo ni la democratización, existen ejemplos de sistemas con altos niveles de eficiencia administrativa, pero escasa legitimidad democrática, como algunos regímenes autoritarios tecnocráticos. Del mismo modo, puede haber contextos con fuerte participación social, pero sin una capacidad institucional suficiente para traducir esa participación en políticas públicas efectivas, por ello, es fundamental analizar cada caso desde una perspectiva contextual e histórica, considerando las particularidades culturales, políticas e institucionales de cada sociedad.

Otra diferencia sustantiva entre estos conceptos es su escala de análisis, el desarrollo se evalúa en términos macroeconómicos y sociales; la gobernanza se examina en términos organizativos y procedimentales, mientras que la democracia participativa se analiza desde una perspectiva normativa y ciudadana. Esta diferencia de enfoque implica también distintas estrategias de intervención y evaluación, por ejemplo, mientras que el desarrollo puede medirse mediante indicadores como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), la gobernanza se analiza a través de indicadores de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas, y la democracia participativa se evalúa con base en la intensidad, amplitud y profundidad de la participación ciudadana.

Finalmente, es importante destacar que estos tres conceptos pueden entrar en tensión cuando se priorizan unos sobre otros, por ejemplo, una política de desarrollo puede privilegiar la inversión extranjera y el crecimiento económico, pero a costo de debilitar la participación ciudadana o generar exclusión social. De igual manera, una gobernanza excesivamente centrada en la eficiencia puede sacrificar la deliberación democrática y la equidad; por ello, resulta crucial promover una visión integrada que busque un equilibrio entre estos tres pilares.

En suma, la gobernanza, el desarrollo y la democracia participativa son conceptos distintos, pero complementarios. La gobernanza se refiere a los procesos de coordinación entre actores; el desarrollo, a los fines sustantivos de mejora del bienestar; y la democracia participativa, a los mecanismos mediante los cuales la ciudadanía incide en la toma de decisiones. Comprender estas diferencias es clave para diseñar políticas públicas que no solo sean eficientes, sino también justas, inclusivas y sostenibles, su articulación coherente representa uno de los mayores desafíos para las sociedades contemporáneas que aspiran a construir un orden social más equitativo y democrático.

Reflexiones finales

El concepto de gobernanza ha transformado la manera en que se piensa y se gestiona la acción pública en contextos globales, regionales y locales, frente a las limitaciones del modelo tradicional de gobierno, centrado en el Estado como único actor decisor y ejecutor. La gobernanza propone formas más horizontales, flexibles y colaborativas de coordinación entre actores diversos. En un mundo cada vez más interdependiente, caracterizado por procesos de globalización económica, crisis climáticas, desigualdades estructurales y transformaciones tecnológicas, la gobernanza ofrece una alternativa para gestionar de manera más eficaz, inclusiva y democrática los asuntos públicos.

No obstante, su implementación en América Latina ha estado mediada por una serie de condicionamientos externos e internos que han moldeado sus alcances y limitaciones, la adopción del lenguaje de la gobernanza en la región ha sido promovida, en gran medida, por organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes han vinculado el acceso a financiamiento y asistencia técnica al cumplimiento de criterios de “buena gobernanza”, lo cual ha provocado que, en muchos casos, las reformas institucionales se implementen de forma vertical, sin un verdadero compromiso con la inclusión social o la rendición de cuentas democrática.

Además, la gobernanza en América Latina se ha desarrollado en contextos marcados por altos niveles de desigualdad, informalidad económica, fragmentación institucional y baja confianza ciudadana en las instituciones públicas. Esto ha dificultado que los principios asociados a la gobernanza —como la participación, la transparencia, la colaboración y la eficacia— se traduzcan en prácticas sostenidas y significativas. En algunos casos, la retórica de la gobernanza ha sido utilizada para justificar procesos de privatización, desregulación y desplazamiento de responsabilidades del Estado hacia actores privados, sin garantizar mecanismos sólidos de control democrático o de equidad social.

Por otro lado, la distinción analítica entre gobernanza, desarrollo y democracia participativa permite iluminar los distintos niveles en los que se juega la construcción de sociedades más justas y sostenibles. El desarrollo, entendido como la ampliación de las capacidades y libertades humanas (Sen, 1999), representa un objetivo normativo que orienta las políticas públicas y los procesos sociales. La democracia participativa, por su parte, plantea la necesidad de repensar la relación entre ciudadanía y poder, promoviendo mecanismos a través de los cuales las personas puedan incidir de manera directa en las decisiones que afectan sus vidas (Pateman, 1970; Avritzer, 2002).

En este sentido, la gobernanza no debe ser concebida como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar objetivos más amplios de desarrollo humano y profundización democrática, su valor radica en la posibilidad de generar condiciones para una mejor articulación entre actores estatales, sociales y económicos, para fomentar la innovación institucional y construir políticas públicas más sensibles a las demandas y necesidades de la ciudadanía; sin embargo, esto solo será posible si la gobernanza se acompaña de una voluntad política real, de estructuras institucionales inclusivas, y de una ciudadanía organizada y crítica.

Un desafío clave es evitar que la gobernanza se convierta en un discurso tecnocrático desvinculado de la realidad social, la excesiva dependencia en indicadores de desempeño, mecanismos de rendición de cuentas formales o plataformas digitales de participación puede ocultar desigualdades de poder, dinámicas de exclusión y formas de captura institucional por parte de élites económicas o políticas. En este sentido, es fundamental recuperar una dimensión política y ética de la gobernanza, que reconozca los conflictos, las asimetrías y las luchas que atraviesan cualquier proceso de toma de decisiones públicas.

Asimismo, la experiencia latinoamericana muestra que los procesos de gobernanza más exitosos han sido aquellos que han logrado combinar la innovación institu-

cional con el protagonismo de actores sociales organizados. Iniciativas como los presupuestos participativos en Brasil, los consejos ciudadanos en Colombia o las asambleas comunitarias en territorios indígenas de México, dan cuenta de cómo la gobernanza puede servir para democratizar el poder y mejorar la efectividad de las políticas públicas. No obstante, estos casos también muestran los límites y tensiones de estos procesos, especialmente cuando enfrentan resistencias burocráticas, conflictos de intereses o falta de sostenibilidad política.

En el caso de México, los mecanismos de gobernanza han oscilado entre experiencias participativas prometedoras y prácticas de cooptación o simulación, la creación de instancias de participación ciudadana en temas como el medio ambiente, la seguridad o el desarrollo urbano ha permitido, en algunos casos, abrir espacios de diálogo y deliberación, sin embargo, también se han documentado procesos en los que estos mecanismos han sido utilizados para legitimar decisiones ya tomadas, sin una verdadera incidencia ciudadana. La calidad de la gobernanza, por tanto, depende no solo de la existencia de espacios formales, sino de las condiciones sociales, culturales y políticas que permiten que dichos espacios sean efectivos.

Una gobernanza democrática requiere construir capacidades colectivas para la deliberación, el consenso y la acción conjunta. Esto implica reconocer la diversidad de saberes, intereses y formas de organización presentes en una sociedad, así como garantizar el acceso equitativo a la información, los recursos y las oportunidades de incidencia, también requiere de instituciones públicas capaces de escuchar, mediar y responder a las demandas sociales, sin caer en prácticas clientelares, autoritarias o meramente administrativas.

En suma, el concepto de gobernanza ofrece un marco analítico útil para pensar las transformaciones del Estado, las formas de interacción entre actores públicos y privados, y los desafíos de la gestión pública en contextos complejos, pero su potencial transformador solo se realizará si se articula con una visión crítica, inclusiva y emancipadora del desarrollo y la democracia. La gobernanza no debe ser un eufemismo para la retirada del Estado ni una coartada para legitimar reformas neoliberales, debe ser una herramienta para construir un orden social más equitativo, participativo y sostenible; en esta línea, el futuro de la gobernanza dependerá en gran medida de la capacidad de las sociedades para apropiarse del concepto y resignificarlo desde sus propias realidades y aspiraciones, lo cual implica promover una ciudadanía activa, crítica y empoderada, capaz de exigir transparencia, participación y justicia, pero también dispuesta a construir, desde abajo, nuevas formas de hacer política, de organizar lo común y de imaginar hori-

zontes de transformación. La gobernanza, entonces, no es solo una cuestión de gestión, sino también de imaginación democrática.

Por último, es necesario seguir investigando y debatiendo críticamente sobre la gobernanza en América Latina, incorporando enfoques interseccionales, territoriales y decoloniales que permitan visibilizar las múltiples voces y experiencias que configuran lo público. Solo así será posible construir una gobernanza verdaderamente democrática, capaz de responder a los desafíos del presente y de abrir caminos hacia futuros más justos e incluyentes.

Referencias Bibliográficas

- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press.
- Banco Mundial. (1992). *Gobernanza y desarrollo*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cheema, G. S., & Maguire, L. (2002). *Democracia, gobernanza y desarrollo: Un marco conceptual*. Recuperado de <https://localdemocracy.net>
- Comisión de Gobernanza Global. (1995). *Nuestra vecindad global*. Fondo de Cultura Económica.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Verso.
- Grindle, M. S. (2007). *Going local: Decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton University Press.
- Held, D., & McGrew, A. (2002). *Globalization/Anti-Globalization*. Polity.
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Polity Press.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage Publications.
- Oszlak, O. (1997). *Gobernabilidad democrática: entre la utopía y la posibilidad*. *Revista Nueva Sociedad*, (150), 22–36.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. Macmillan.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press. UNESCO. (2010). *Gobernanza: Principios y práctica*. UNESCO Publishing.

Gobernanza por cogobierno: una propuesta ante la crisis democrática

José Alfonso Lima Gutiérrez ¹



Resumen

El objetivo de este artículo es realizar algunas reflexiones alrededor de los conceptos de gobernanza y cogobierno y su potencial contribución a la democracia. Se parte de la idea de que la gobernanza es un concepto analítico académicamente desarrollado y consolidado, pero su puesta en práctica refleja pendientes por su complejidad y potencial ambigüedad. En cuanto al cogobierno, es un concepto menos conocido, con una puesta en práctica hasta hoy solo en contextos universitarios, pero con viabilidad de aplicación en la sociedad en general para una gobernanza a través del rediseño de las instituciones de gobierno más próximas a los gobernados como las locales y subnacionales. En este ejercicio analítico de democratización no se pretende sustituir la figura de las autoridades electas ni de las estructuras de las administraciones públicas, sino diseñar responsabilidades públicas mediante la integración de cuotas de participación y representación de actores sociales, del sector privado y de la sociedad civil en campos decisionales y administrativos para la gobernanza mediante un cogobierno o gobierno compartido.

Palabras clave: gobernanza, cogobierno, gobierno, democracia, corresponsabilidad, ciudadanos.

¹ Doctor en Desarrollo Regional por El Colegio de Tlaxcala A. C. y Docente Investigador del Centro de Investigaciones Jurídico Políticas de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Perfil deseable PRODEP y miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras.

Primeras aproximaciones

La llegada de la democracia durante la posguerra generó muchas expectativas en todos los países de occidente, pues significó una nueva forma de hacer política (Bobbio, 2003). El entusiasmo se transmitió hacia los países no industrializados en décadas posteriores. Fue tanto lo que se le apostó como sistema, que cuando empezaron a salir mal las cosas no solo se dudó de su vigencia, sino que se le cuestionó y responsabilizó de muchos fracasos donde nada tenía que ver. La democracia en contextos como el mexicano llevó implícito un contrasentido; por un lado, se esperaba un cambio de régimen y sistema político, es decir, cambios en todos los sentidos de la vida política, económica y social, semejantes a los países occidentales, pero por el otro su instrumentalización se delimitó al campo político electoral. Entonces, la brecha entre la aspiración y el instrumento fue creciendo. La democracia se redujo al campo procedimental y se acotó a perfeccionar toda la estructura institucional, solo para otorgarle al votante la mayor confianza al momento de acudir a las urnas. El objetivo pareció ser, entonces, facilitar los mecanismos para que el ciudadano legitimara a sus representantes por una vía simplificada de emplear el menor tiempo posible para cruzar la boleta electoral y que de la manera más rápida conociera los resultados, es decir, perfeccionar la democracia electiva sin encaminar cambios de mayor profundidad.

La democracia procedimental se convirtió en una democracia acelerada, inmediata y reduccionista, muy distante de la definición académica como régimen político y canon de vida (Vitale, 2023) o de lo que establecen los preceptos constitucionales. Los ejercicios deliberativos, los consensos y la corresponsabilidad pública sobre asuntos comunes, como la aspiración de igualdad de derechos de sociedades equitativas, pasaron a ser asuntos que absorbían tiempo de los ciudadanos sin mucho sentido cuando la representación de las autoridades electas podía facilitarse a un simple cruce de boletas o aspiracionalmente oprimir un botón.

Sin ser la única causa, pero concentrados los actores políticos en ese perfeccionamiento, que poco interesaba a la mayoría de ciudadanos, la democracia se rutinizó y

no representó, injustamente el cambio al que se aspiraba y que dictaba la teoría. En ese escenario de desgaste democrático acumulado durante el primer cuarto de siglo XXI, populismos, posverdades e infodemias encontraron ser un atractivo como fuente de poder. Lo políticamente correcto que se esperaba construir con las democracias fue derribado por discursos negacionistas y polarizantes que autorizaban cualquier frase políticamente inapropiada para atraer prosélitos y seguidores y, en casos extremos, dar paso a fanatismos.

La mejor forma de entender esta nueva realidad fue con la denominación de populismo y populista (su adjetivo correspondiente), el cual dice gobernar con el significado etimológico de democracia: a nombre del poder *del* pueblo y —agrega— *para* el pueblo, aspecto que tampoco parece ser cierto, pero que, bajo sellos de autoritarismo asume la creencia de que el Estado es capaz de atender las necesidades de los gobernados sin intermediación y apoyo de ningún otro actor. Bajo esa premisa es incomprensible imaginar un Estado que esté a la misma altura de sus gobernados, que reconozca la capacidad de involucrar a otros elementos en las responsabilidades públicas, es decir, gobernar *con* el pueblo (entes sociales y privados)¹. (Des)²Gobernar en ese escenario para el pueblo es decidir con intuiciones, retórica, monólogos, ocurrencias, fantasías, improvisaciones, inspiraciones, estados de ánimo, iluminaciones...

Gobernar *con* el pueblo o, mejor dicho, con la sociedad, para evitar la abstracción del concepto imaginario, es mucho más difícil y complejo; requiere de pericia, inteligencia, diálogo, prospectiva, instituciones, profesionalismo, honestidad y un sinnúmero de elementos que llenarían una página completa sin ningún problema. Gobernar con la sociedad consiste en establecer los mecanismos necesarios para reconocer que los ciudadanos (en todas sus modalidades y dimensiones: activos, académicos, sector privado, expertos) no van a sustituir a los gobernantes ni a las administraciones públicas en sus funciones (en ninguno de sus ámbitos: nacional, subnacional, local o comunitaria), porque se trata de establecer corresponsabilidades, serán agentes activos en todo proceso de políticas. Su participación consiste en proponer respuestas a los problemas, vigilando y controlando la ejecución de las decisiones gubernamentales, exigiendo evaluaciones y rendición de cuentas de los recursos empleados: es decir, una gobernanza a secas, ni más ni menos. Para ello se requiere, en palabras de Roth (2007), una refundación profunda de la concepción misma de la acción pública; y más aún, la necesaria reforma política administrativa implica también un cambio cultural.

1 Se emplea el concepto “pueblo” para no cambiar el sentido del párrafo, aunque se reconoce que el concepto asume tintes ideológicos y sin esos matices el término más empleado sería sociedad.

2 Se emplea desgobernar como concepto que lejos de atender los asuntos públicos, los omite, falsea o deteriora su estado. Si gobernar implica un estado de gobernabilidad y capacidad para atender las demandas sociales, ingobernabilidad o desgobernar se ubica en la parte opuesta.

En ese mismo discurso, como aporte de este trabajo, se agrega cogobierno como el instrumento para alcanzar la gobernanza que consiste en un gobierno de colaboraciones formales de actores no gubernamentales o lo que en otras latitudes podría aproximarse al entendido de gobiernos colaborativos o compartidos, es decir, más allá del pluralismo político o partidista para alcanzar un pluralismo sociogubernamental (López, 2016; Fierro *et al.*, 2018), y democratizante.

Darle esa oportunidad a la sociedad en estos tiempos pareciera una apuesta temeraria por dos razones: primera, por el lado de los gobiernos resulta más rápido y fácil actuar de manera tradicional y acostumbrada o discursivamente convertir los errores en aciertos y cuando no se pueda culpar a los otros; y, segunda, para los ciudadanos, también resulta un desafío cuando prevalece una tradición de ser poco escuchados y tomados en cuenta, poco interés e iniciativa por asumir tareas públicas y pocos incentivos para la colaboración. Sin embargo, mismas acciones, conductas y decisiones no pueden ofrecer resultados diferentes. En escenarios como los actuales con mayor grado de incertidumbre y con crisis democrática (no crisis de la democracia, porque la que está en crisis es la sociedad) vale la pena intentar nuevas estrategias de participación y colaboración. Es por ello que se propone una gobernanza por cogobierno.³

Antecedentes de la crisis

■ 102

La presencia activa del Estado en las sociedades avanzadas aparece con la crisis de los años veinte y treinta del siglo pasado. Con el éxito alcanzado en la recuperación económica de la mayoría de países, los gobiernos obtuvieron una legitimidad que no se conocía hasta ese momento. Los buenos resultados de la intervención estatal continuaron en la postguerra con el *Welfare State*, al promoverse nuevas tareas públicas con la provisión de bienes y servicios intensivos transformando las sociedades: una nueva clase media numerosa y robusta, y sectores populares con mejores condiciones de vida. El Estado (en apariencia) demostró que era capaz de resolver todos los problemas públicos sin necesidad de otros actores para su encomienda (o autoencomienda), a los ciudadanos les bastaba con ser receptores de las políticas gubernamentales (Rose, 1998).

Sin embargo, la efectividad del actuar del Estado fue su principal enemigo, ya que lejos de asumir una actitud moderada, incurrió en una práctica intervencionista desmedida. Crecer y crecer fue la mejor opción para quienes defendían la visión estatista, pero no para quienes percibían sus límites. Su actividad llegó a niveles de omni-

³ El juego conceptual de gobernanza por cogobierno se sustenta en la propuesta académica de Aguilar (2024), de entender la gobernanza a través de tres vías que en páginas posteriores se referenciarán: gobernanza por el gobierno, gobernanza por autogobierno y gobernanza por cogobierno.

presencia en los campos económico y social, y para ello se requerían más recursos económicos los cuales no se podían generar provocando una nueva crisis —no de la misma magnitud, pero con repercusiones nuevas— porque no se trataba de simples desajustes del sistema económico, sino de una distorsión administrativa, generada por el exceso de participación estatal.

De manera reduccionista (aunque mayoritariamente cierta) se consideró a finales del siglo pasado que, si el daño había sido el excesivo crecimiento del estado, la solución o parte de ella sería su achicamiento. Alrededor de esa posición se generarían las principales teorías desde la ciencia económica con el modelo monetarista, y desde la ciencia política con los modelos gerenciales o postburocráticos. Como acompañante en esa nueva tarea de un Estado convertido en agente regulador, los actores privados pondrían en práctica el máximo de sus libertades y capacidades en el mercado económico, y en el plano político los ciudadanos asumirían el nuevo rol de corresponsabilidad pública. La democracia liberal de occidente concatenaba con el modelo de libre mercado, pero eso no excluyó la necesidad técnica de formular políticas públicas sustentadas en la investigación social (Lindblom, 2000).

La reconversión en el plano político y económico se circunscribe a un período de tiempo de un par de generaciones atrás y han resultado un desafío porque su evolución ha registrado una serie de tropiezos. En el plano económico en palabras de Stiglitz (2004) el nuevo modelo económico capitalista ha desencadenado por un lado un “capitalismo de cuates” (*crony capitalism*) marcado por desigualdades económicas más contrastantes y por el otro un capitalismo de estado, donde las trampas de los gobiernos son ocultadas bajo el propósito de las razones de Estado (Dresser, 2011).

En este proceso acelerado de cambios, en el plano político, los gobiernos más prudentes intentan descifrar los entramados de la nueva exigencia social donde los ciudadanos aceptan esas nuevas responsabilidades, pero también exigen nuevos derechos, situación que ha desencadenado nuevos déficits de gobernabilidad, y a los viejos problemas se les han sumado nuevos y más complejos. En esta nueva complejidad, el concepto de gobernabilidad desde la academia quedó superado y empezó a hablarse de gobernanza.

Así entonces, las crisis están presentes en gran parte de los actuales Estados, algunos han podido reconvertir parcialmente el cambio, pero en la gran mayoría, el fenómeno los ha superado obligándolos a suplantarlo por otro sin poder optimizar lo positivo de lo viejo y lo nuevo para no desencadenar nuevas crisis. El desenlace actual ha sido una polarización radicalizada: lo bueno y lo malo se asocia a un modelo

u otro y todo queda en función de los puntos de vista de cada uno de defensores o detractores, en otras palabras, de las filias y fobias radicalizadas, tan de moda desde hace una generación.

No resultó extraño en ese contexto, el arribo de populistas que al hablar del pueblo, llegaron al poder legítimamente aprovechando su carisma (dos de los tipos ideales de Weber [1980] con los que explica la dominación), intentando convertir a los gobiernos en entes omniscientes, omnipresentes y redentores donde no es necesario ninguna corresponsabilidad social, en palabras de Bobbio (2003) Estados y gobiernos que prefieren ciudadanos pasivos que activos. En otras palabras, alejar el interés de ciudadanos que pretenden incursionar en los asuntos públicos y construir una gobernanza.

Hacia un ejercicio metodológico: gobernanza y (por) cogobierno

Gobernanza y cogobierno es una construcción analítica para el debate. Es un paralelismo conceptual que expresa un formato analítico de gobiernos compartidos en un momento donde se cuestiona la vigencia de la democracia y donde los autoritarismos parecen estar presentes en todas las escalas gubernamentales (Vitale, 2023). No se trata de un recetario o fórmula gubernamental de trabajo. Son conceptos ya existentes, pero han enfrentado dificultades en la manera de operacionalizarlos; en el caso de la gobernanza, la amplitud que lleva implícita hace ambigua la forma de interpretarla y en el caso del cogobierno implica poca claridad en la dimensión en la que se compartirá la autoridad y las responsabilidades de gobernar.

Por ello conviene señalar que en las ciencias sociales y particularmente en las ciencias políticas, al final del siglo pasado se desarrollaron aportes relevantes al estudio con la incorporación de conceptos que permitiesen la explicación de una nueva complejidad pública; en un escenario donde los ciudadanos juegan y reclaman un nuevo papel y el Estado no es un simple agente de atención a demandas. Gobernanza (*governance*), gobierno abierto (*open government*) gobernabilidad democrática fueron surgiendo como conceptos analíticos que trataron de dar rumbo a la reconfiguración del Estado.

Gobernanza fue uno de los más socorridos en la literatura politológica; alrededor de ella se escribieron y se escriben innumerables aportaciones (Maintz, 2000; Rhodes, 1997, 2007; Peters, 2010; Aguilar, 2006, 2020, 2024; Ran, Qi y Oszlak, 2018). La mayoría favorables, pero algunas otras cuestionando el sesgo implícito hacia los modelos gerenciales, situación que se asocia más por su momento de aparición que por alguna orientación ideológica, sin embargo, los elementos comunes, giran en torno a la

nueva relación entre actores sociales y gubernamentales para la atención de los asuntos públicos. En relación al concepto de cogobierno, la literatura es más limitada, el aporte epistémico se reduce a los esquemas bipartitas o tripartitas en los gobiernos de las universidades. A estos conceptos se puede sumar el de cogobernanza, el cual apareció más recientemente y pudiese señalarse que es una conjunción de ambos, sin embargo, no es parte del abordaje conceptual de este trabajo. Lo que sí puede adelantarse es que a la gobernanza y cogobierno, como binomio conceptual, los unen elementos en común alrededor de un poder horizontal para brindar respuestas inteligentes ante la complejidad social.

Se pretende defender en este artículo la construcción analítica alrededor de dos conceptos: gobernanza por cogobierno en un momento en el que las democracias presentan un quiebre y desgaste ante la incursión de populismos y extremismos. Desde el punto de vista pragmático pretende dar cobertura a los dos modelos (actualizados) de gestión pública predominantes en occidente y particularmente en los Estados Unidos (Bozeman, 1998): el gerencial: orientado a la cuestión organizacional, y el de políticas públicas orientado a las decisiones. Entonces el rediseño institucional que se propone con el cogobierno para la gobernanza es con una incidencia social en el cuerpo administrativo, en política y gobierno.

En ese ejercicio heurístico de contribuir con aportaciones para entender, explicar y ofrecer alternativas a la nueva realidad social se han ido moldeando instituciones y se han propuesto modelos y herramientas de trabajo para orquestar de mejor manera las tareas del Estado a través del día a día del quehacer gubernamental. En esa idea nace la propuesta de repensar el concepto de gobernanza a través de o *por* un cogobierno como una estrategia pública o modelo gubernamental. Los espacios donde se retroalimenta más la relación entre gobiernos y ciudadanos son en los ámbitos subnacionales y locales, lo cual tiene también la virtud de modificar el modelo tradicional de decisiones y administración de *arriba hacia abajo* por el de *abajo hacia arriba*, con colaboraciones públicas o lo que en otros contextos se pretenden definir como gobiernos compartidos

El primer concepto, como ya se señaló, goza de consistencia analítica y es poco lo que se puede aportar al debate más allá de su campo de aplicación, el cual supone encontrar espacios propicios en los ámbitos subnacionales y locales. El caso del cogobierno, guarda un paralelismo conceptual con la gobernanza, de hecho existen aportaciones como se refirió en párrafos anteriores, que hablan de cogobernanza. La diferencia radicaría en la dimensión o intensidad en la inclusión de los actores como sociedad civil y sector privado que participarían en la toma de decisiones y ejecución de políticas

a través de cuotas, formales o informales, honorífica o no, designados o propuestos. Es decir, las modalidades bajo las cuales se compartan las responsabilidades públicas. En ambos modelos implicaría un proceso de gobierno compartido con corresponsabilidad y la toma de decisiones se distribuye de manera horizontal, y diagonal⁴ con flujos permanentes de información y mando.

Sin embargo, la idea que quiere defenderse en este ejercicio es que como muchos conceptos la gobernanza se construyó en escenarios de “políticas de gran nivel” (Lindblom, 1993), cuando los escenarios locales y próximos es donde se debate la mayor interacción entre gobiernos y ciudadanos. Hacia allá se dirige la propuesta metodológica. Entonces, cogobierno, si bien es una construcción limitada en su aporte científico cuenta con la virtud de no haberse sometido al desgaste conceptual cuando se aterriza en la parte institucional. De tal manera que la forma bipartita o tripartita de gobierno establecida en las instituciones universitarias se busca que sea trasladada al plano gubernamental social donde la participación de los actores no gubernamentales jueguen un rol activo bajo un sistema de incentivos: un gobierno socializado o colaborativo.

Primer aporte: la gobernanza

La gobernanza se interpreta como el ejercicio de gobernar y gobernarse con la confluencia de diversos actores. Es un espacio para el diálogo y negociación en el ejercicio de gobierno compartido, en donde los gobernados y gobernantes establecen una comunicación igualitaria y horizontal. Se requiere de la intervención del gobierno, la institución o el ente gobernante y de los gobernados en iguales condiciones bajo un ordenamiento legal y normativo que les rige para ambas partes (Nosiglia y Mulle, 2015).

El concepto de gobernanza aparece en el contexto anglosajón como *Governance* en la recta final del siglo XX y se volvió muy popular en diversos países e idiomas, donde México y el castellano no fueron excepción. El término se sumó a muchos otros que fueron apareciendo en la etapa posterior a la crisis del Estado interventor y ampliaron el catálogo de la ciencia política. A diferencia de crisis anteriores provocadas por el mercado, en esta ocasión fue el propio Estado quien con sus decisiones directas e indirectas había propiciado un desbalance desmedido.

La gobernanza es un concepto multívoco, esencialmente se ha entendido como la forma en que se ejerce el poder de gobierno que determina a su vez, la toma de decisio-

⁴ Esta construcción parte de la idea del modelo de rendición de cuentas planteado por Ayllón y Merino (2010), donde agregan a la relación horizontal de informar del poder A al poder B y de la relación vertical del poder a la ciudadanía C, la posibilidad de canales institucionales de retroalimentación entre actores sociales y gubernamentales que construyen la relación diagonal.

nes. Particularmente, la gobernanza en un enfoque sectorizado o segmentado a nivel de educación, salud, medio ambiente etc. se entiende como la manera en que las instituciones se hallan organizadas y son operadas internamente desde el punto de vista de su gobierno y gestión y sus relaciones con entidades y actores externos con vistas a asegurar los objetivos (Brunner, 2011).

Aguilar (2006) afirma que a pesar de la dificultad deben identificarse las siguientes definiciones: como el conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad; esto significa también que es el proceso a través del cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia, fundamentales y coyunturales, y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. Se trata de una dirección efectiva que evite que la sociedad y los gobiernos caminen por la incertidumbre o vayan a la deriva.

Adicionalmente propone algunas consideraciones: a) definir el sentido de dirección, objetivos y metas generales. b) La acción directiva de la sociedad no es equivalente al actuar directivo del gobierno, pero lo incluye en diferentes niveles, a menos que la sociedad, por carecer de capacidad para darse dirección y de coordinarse a niveles básicos, no tenga más alternativa que dejar en manos del gobierno su actuar. c) En las circunstancias actuales, para la definición y realización de los objetivos de la vida común son necesarias, pero insuficientes las capacidades, recursos y actividades del gobierno. d) Se requieren los recursos de otros actores diferentes al gobierno para que la sociedad esté en aptitud de formular y realizar sus objetivos. e) La capacidad de atender y resolver problemas está relacionada a la vida asociada y también al ámbito de interés público para el desarrollo de políticas públicas y prestación de servicios públicos. f) Se considera que la interdependencia pública, privada y social es la condición para evitar la incertidumbre en la sociedad. g) La distinción entre el ámbito público y privado es cada vez menos claro y estable en el abordaje de fenómenos sociales. h) Estas formas gubernativas no están formalmente institucionalizadas, pero pueden asumir selectivamente la forma institucional de leyes, regulaciones, procedimientos o la forma de organismos públicos especializados preferentemente descentralizados o autónomos.

En otro apartado, Aguilar (2006) apoyado en Stoker (1998) agrega las siguientes características: a) un conjunto de instituciones y actores que se encuentran dentro y fuera del gobierno; b) la dirección unilateral de la sociedad por parte de la dirección estatal demostró equivocaciones, entonces ahora cuál es el camino correcto para reencauzar las respuestas acertadas a los fenómenos cada vez más complejos. Los momentos de incertidumbre se acrecientan y la capacidad de los gobiernos debido a su achicamiento disminuye.

Por su amplitud disciplinaria abrió la puerta a elementos que ya se discutían en los Estados democráticos como: Estado mínimo, participación ciudadana, gestión y nueva gestión pública, buen gobierno; y, otros más que se fueron incorporando como: *accountability*, rendición de cuentas (con la precisión semántica de la traducción o sin ella), transparencia gubernamental, gobierno abierto (aunque este último comprende las dos anteriores su llegada fue posterior y se sumó al léxico) sistema sociocibernético y redes autoorganizadas (Canto, 2012).

El concepto se sumó a muchos otros para tratar de explicar y atender una dinámica social desconocida hasta entonces, debido a que habían sido décadas de una omnipresencia estatal que contaba con el aparato técnico, administrativo y financiero para hacer frente a cualquier desafío público. Por su amplitud disciplinaria, no fue fácilmente ni definida ni delimitada desde la teoría ni tampoco adoptada en la parte institucional más que en el discurso: los mayores debates sobre su materialización se apostaron desde la trinchera académica. Así entonces, la gobernanza para facilitar su comprensión y hacerla visible, en su proceso evolutivo se segmentó académicamente y se sectorizó institucionalmente, a partir de esto último, se volvió común escuchar aproximaciones adicionándole un adjetivo como gobernanza del agua, gobernanza territorial, gobernanza urbana, educativa, gobernanza digital entre otras.

Así entonces, la gobernanza adquiere una configuración que va más allá de una dimensión valorativa, causal o técnica y se convierte en una condición producto del conjunto de valores que encaminan la armonía social, y los aspectos factuales de los gobiernos (instrumentos jurídicos, técnicos, administrativos, financieros, por mencionar los más relevantes) que empleará para articular las decisiones que den respuesta a la aspiración societal. Simplificada esta articulación bajo el concepto de mezcla entre actores gubernamentales y sociales, la pregunta que es inevitable atender es en qué escala o dimensión deben jugar estos actores en los nuevos y heterogéneos escenarios y en qué ámbitos de gobierno. Para eso como toda propuesta social, no hay fórmulas, pero el esquema de cuotas es una recomendación inicial.

Previo a la intervención estatal y a la invasión de la esfera social por partidismos y partidarismos, la sociedad con sus propias limitantes y en espacios acotados era capaz de armonizar las respuestas a las responsabilidades públicas. La falsa expectativa de un Estado y gobierno capaz de resolver los problemas simples y complejos derivó en un distanciamiento entre los ciudadanos (por cierto, cada vez más exigentes, pero sin corresponsabilidad) que demandaban y gobiernos que querían actuar solos para que no les estropearan los fines políticos con justificación social que siempre han perseguido.

Ran, Qi y Oszlak, O. (2018), proponen un encuadre de contingencias sobre la asimetría de poder en la gobernanza colaborativa, que incluye seis factores desde las perspectivas contextual, de red y de nodo. Se identifican seis contingencias: 1) Marco institucional y compartir poder; 2) diferentes dimensiones de redes y el compartir poder; 3) Tipos de redes y el compartir poder; 4) Experiencia colaborativa previa y el compartir el poder; 5) Difusión de fuentes de poder y el compartir poder; y, 6) Cálculo de costo-beneficio y el compartir poder todos estos términos similares capturan un fenómeno común: la colaboración de diferentes organizaciones de los sectores público, privado y cívico, que trabajan juntas como *stakeholders* sobre la base de un consenso deliberativo y de decisiones colectivas para alcanzar metas comunes que no podrían lograrse de manera individual.

Regresando con Aguilar (2024) para identificar los tipos de gobernanza en función de la relación con el concepto de gobierno, establece: gobernanza *por* el gobierno, gobernanza *por* el autogobierno y *gobernanza por cogobierno* o cogobernanza. Esta última es la empleada como hipótesis central de este documento; es la relación conceptual donde la variable dependiente es la gobernanza y la independiente es el cogobierno, entendido como instrumento y estrategia de gobernar en un híbrido de autoridades electas, cuerpos administrativos y sociedad.

La gobernanza tiene dos ámbitos: dirección de la sociedad (sustantivo), y la dirección de las entidades administrativas públicas (instrumental), a través de la gestión y políticas públicas (Bozeman, 1998). La calidad de la alta dirección influye en la calidad de la gobernanza de la sociedad, porque esta define los objetivos y estrategias que han de seguirse por todos los actores involucrados.

La tesis del gobierno compartido no ha sido ajeno a la crítica por tratarse de un fenómeno entre gobiernos electos y actores de la sociedad civil o del mercado por sus implicaciones potencialmente adversas para la democracia (Canto, 2012). Tales afirmaciones se sustentan en la indefinición en materia de rendición de cuentas de los actores no gubernamentales, la falta de núcleos mayoritarios de la población en las redes de actores y la ausencia de políticas redistributivas en los discursos de la gobernanza.

Segundo aporte: el cogobierno

El cogobierno asociado con la autonomía en las universidades es la forma en la cual todos son parte en la definición de las políticas universitarias, los estudiantes al igual que los docentes y autoridades juegan un rol activo en las decisiones en algunos contextos. El origen del concepto de cogobierno se remonta a siglo y medio y su trayecto-

ria está asociado a la autonomía de las universidades (Cremanti, 2012). Virgili, Ganga y Figueroa (2015) entienden al cogobierno como la gobernanza universitaria donde los estudiantes son actores activos y no solo deben ser parte de los asuntos direccionales, sino también que dispongan de espacios de participación política y de gobierno. Las universidades, en México como en la mayoría de países del mundo, son de las instituciones que cuentan con mayor credibilidad y confianza entre la población. Por ello no debe resultar extraño que el modelo de gobierno pueda servir como referente de extrapolación a los escenarios de la autoridad política y civil en cualquiera de los ámbitos de cogobierno y con mayor viabilidad en los más próximos a los ciudadanos.

El cogobierno se encuentra en los espacios universitarios, lugares donde prevalece la universalidad de las ideas y son el núcleo del conocimiento, por ser el nivel de estudios con mayor especialización; también son el espacio donde sus miembros poseen la mayor cultura cívica de la sociedad, son el cerebro y conciencia de los pueblos, y por esa razón resulta viable extraer de esos lugares el concepto que da sustento a la propuesta de rediseño institucional para la gobernanza.

En el plano del Estado, la coalición de actores que puede encaminar lo más aproximado al cogobierno, actualmente solo es visible en el plano electoral, se conoce como alianzas entre partidos políticos, donde en una o dos vueltas los partidos se coaligan para convertirse en una suma de fuerzas ideológicas y pragmáticas para transformarse en gobierno. En el plano gubernamental esos ejercicios de reparto se observan en experiencias sobre gobiernos compartidos o de colaboración. Sin embargo, en esa distribución no encuentran espacios actores sociales, académicos o del sector privado. Entonces, los gobiernos de coalición están presentes en países donde existe el balotaje o en los modelos parlamentarios donde las cuotas partidistas se pueden ver reflejadas en los ministerios de gobierno o estructuras administrativas. Por ello, lo que se propone en este texto es un mecanismo que sume las fuerzas ciudadanas y gubernamentales con un agregado de componente social para que la alternativa electoral sin partido se pueda ver reflejado en espacios de gobierno mediante un rediseño institucional.

■ 110

El cogobierno es una forma determinante de gobernanza paritaria en las instituciones de educación. Esa gobernanza es una innovación académica que puede ser exitosa si se establece una correcta relación entre: universidad, sociedad y Estado (Jara, y Cedeño, 2018). Adicionan los autores que es necesario identificar los factores que determinan el cogobierno, como forma de gobernanza, y la rendición de cuentas y la afectación de la composición del cogobierno en la toma de decisiones.

El cogobierno como todas las formas en las cuales se ejerce función de mando no debe estar ajeno al conflicto y disputa. Las experiencias universitarias identifican las estrategias de actuación de los actores involucrados, en el que la universidad es escenario de tensiones políticas y diversas ideas (Acevedo y Villabona, 2015). En el cogobierno, se recomienda indagar en los factores que impiden la aplicación efectiva de la política pública en todos los sentidos y con todos los grupos mayoritarios y minoritarios, por ejemplo, la representatividad y principio de igualdad de género (Sacoto y Osuna, 2018).

No se puede pasar por alto que el fin propio de la reiteración de los procesos electorarios, cada determinado periodo de tiempo subyace el principio de rotación de los integrantes de los órganos de gobierno, siendo este un elemento fundamental de la democracia representativa y debe ser aplicado en el cogobierno (Rissi y Ororiz, 2022).

Actualmente, para la construcción de una sociedad plural resulta esencial la existencia de ciudadanos activos, comprometidos con la comunidad, cívicamente responsables y conscientes de su rol en la construcción de la sociedad, razón por la cual muchas investigaciones centran sus objetos de estudio en el proceso educativo y formativo de niños y jóvenes, pues se ha demostrado que la experiencia que estos tengan en los distintos niveles educativos en materias relacionadas con la democracia y ciudadanía, es definitoria en su cultura política, en la importancia que otorgarán a la democracia y a la vinculación con la sociedad.

La compleja realidad social, que hoy impera no solo en los países sino también en las regiones y localidades exige la mayor cantidad de alternativas y corrientes disciplinarias para desarrollar las mejores políticas. Se miran a las izquierdas como las más sensibles a las necesidades sociales, pero las derechas son las que generan la confianza para la inversión productiva. Así entonces en este entramado institucional, parece ser cada vez más necesaria una visión integral de posiciones ideológicas que se articulen con representantes ciudadanos en la definición de políticas en los diferentes órdenes de gobierno aún en aquellas donde predomine el pragmatismo político sobre el ideológico.

Así entonces, el cogobierno representa ser un modelo de gobierno plural que conjunta a los partidos políticos y también las agrupaciones sociales en un ejercicio transversal de toma de decisiones. La operacionalización del cogobierno representa la cogestión, nacida de las sociedades industriales gobernadas según los ordenamientos democráticos y que puede servir como una analogía pertinente para el cogobierno, al plantearse el problema de instituir los derechos de participación no solo para el ciudadano como miembro de una comunidad política sino también del trabajador como

miembro de una comunidad económica. Es indudable que el cumplimiento de los derechos en el plano político, resultan más complejos y de mayor dificultad que en el espacio económico independientemente de que las instituciones políticas tienen delimitaciones territoriales más concretas que las económicas. La dificultad radica, y es una hipótesis que entra en el debate, debido a que los derechos políticos deben estar garantizados por el marco constitucional y por las propias instituciones políticas que pueden ser trastocadas por intereses de personajes que están al frente de ellas. En cambio, las instituciones económicas como el intercambio están materializadas por consumidores que demandan bienes y servicios y productores que los ofrecen en un marco regulado y arbitrado por agentes que normalmente son “imparciales”, y toda distorsión ocasionada por alguna colusión para dar ventaja en el proceso en alguno de ellos será más visible y resultará más fácil de neutralizarse.

En los últimos años, la discusión del cogobierno ha tenido dos desplazamientos: del Estado al gobierno y del gobierno a la gobernanza. El primero obedece a que los abusos y errores de los gobiernos autoritarios que, de acuerdo a sus preferencias y no conforme a las leyes y derechos, dirigían, pero aún siguen dirigiendo, los estados territoriales constituidos. Este tipo de prácticas con sellos de autoritarismo todavía siguen presentes desde los estados nacionales como en los lugares rurales más alejados no solo de países en desarrollo (Meaglia, 2023). El segundo es que, ante ello, la ciudadanía actualmente exige gobiernos legítimos, legalmente constituidos, libremente elegidos, legales en su actuación, representativos en su composición y oportunos en la atención ciudadana. En este último sentido hablar de cogobierno en las escalas locales cobra objetividad como una forma de democratización de abajo hacia arriba y como respuesta al primer desplazamiento.

■ 112

El contexto actual: las crisis democráticas, coaliciones y cogobierno

Linz (1987) define a las democracias como la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de las personas; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, sin importar sus preferencias. La democracia como forma de gobierno está en un estado de deterioro que solo la formación cívica puede revertir en casi todas partes del mundo.

Se observa la vigencia y predominio de un modelo económico al cual se le acusa de un vacío ideológico y que su aceptación está en un constante debate por una serie de efectos paralelos como el individualismo, que desencadena desigualdad económica y social. También, se puede asegurar que es el modelo liberal que durante la última generación ha provocado el mayor desarrollo tecnológico en la humanidad. De esta manera, lo que se pretende no es rehuir del modelo, sino insertarse de la manera más adecuada posible para capitalizar un desarrollo regional para el país, y donde las entidades federativas o gobiernos subnacionales jueguen un papel fundamental en términos verdaderamente federalistas.

Las democracias, aún en decadencia por los aspectos ya referidos, tienen como cimiento los sistemas pluralistas. Los sistemas están abiertos a todas las expresiones políticas, partidos o agrupaciones que entienden el espacio público como una arena de competencia civilizada por el poder. Ante esa imposibilidad de responder a la dinámica actual, el pluralismo en el más extenso de los sentidos representa no solo una entelequia sino un ente a través del cual las diferentes expresiones e ideologías se incorporan para sumarse en un ejercicio multidisciplinario de trabajo. Desde la política, el pluralismo se entiende como la inclusión de las ideologías y posturas ciudadanas en el juego del poder donde con diferentes pesos y dimensiones las fuerzas se acomodan y reacomodan para formalizar el ejercicio político. Su forma de institucionalizarlas, es, con la cabida formal de las diferentes fuerzas partidistas y ciudadanas: cuando la participación de los ciudadanos se convierte en colaboración, el pluralismo representa un modelo de cogobierno.

Así entonces, en los sistemas pluripartidistas estables y equilibrados, los cuales son garantía de pluralidad, las coaliciones electorales y de gobierno son un ejercicio más común de lo que parece. En relación al proceso donde se constituyen gobiernos colaborativos, sea desde la primera vuelta en sistemas parlamentarios o en segunda vuelta en los regímenes presidenciales, los países europeos y los sudamericanos respectivamente tienen una experiencia en el ejercicio de suma de fuerzas para gobernar. El problema ha sido la forma de gobernar, es decir, de coordinar esas fuerzas en el trabajo como autoridades, momento de mayor complejidad que la elección de gobiernos plurales.

Un rápido repaso al panorama gubernamental mundial indica que los países desarrollados y la mayoría de los europeos llevan también más de medio siglo gobernados por coaliciones, sean mayoritarias o minoritarias, pero representaciones sociales activas. Gobernar en coaliciones amplias permite expresar de mejor manera los

valores de la democracia. Compartir responsabilidades de gobierno con otras formaciones políticas y sociales supone una apuesta decidida por el pluralismo político, ampliando de esta forma la base social del gobierno. Con los efectos de estas dinámicas de coalición de ejercicio de poder compartido, la sociedad obtiene mayores beneficios sobre la acción de gobierno, se percibe una mayor sensibilidad gubernamental hacia sus reivindicaciones, los ciudadanos se interesan más por la política y la sociedad en su conjunto gozará de mayor democracia.

Gobernar en coalición exige más pericia política, un mayor dominio del arte de la política y, sobre todo, el establecimiento de pautas de comportamiento interno, en el seno de la propia coalición. Un cogobierno de coalición debe saber incrementar la comunicación entre gobernantes y gobernados teniendo en cuenta la presencia de una opinión pública crítica, pero también propositiva. Desde esta perspectiva, refleja el compromiso con la búsqueda esencial de la implementación de objetivos políticos; si bien este sería un excelente ejemplo de traslación de las dinámicas coalicionales, el problema estriba en que los titulares de los gobiernos cumplan con los pactos respetando a los colaboradores y respaldando la decisión de política.

La garantía de la permanencia de coaliciones se sustenta en que si bien los acuerdos se establecen para los períodos de gobierno, conviene hacer una revisión intermedia sobre los avances y cumplimiento de los compromisos políticos y gubernamentales. Esta situación permitiría consolidar perfiles de funcionarios en la medida en la que los puestos corresponden a la orientación disciplinaria de cada grupo social y partido y sin llegar a sentirse dueños de las estructuras administrativas o sectoriales.

La confianza de las coaliciones renovadas depende del éxito de las coaliciones de gobierno medidas a través de dos elementos: el cumplimiento de los compromisos sociales traducido mediante el alcance y cumplimiento de metas programadas y el cumplimiento de los acuerdos políticos en el que el ejecutivo respeta las posiciones administrativas al exigir corresponsabilidad en el trabajo de gabinete.

Sin embargo, los gobiernos de coalición no garantizan la gobernanza la cual va más allá del pluralismo partidista. La gobernanza entra en vigor cuando además de las coaliciones de partidos se incorpora la participación activa de ciudadanos en las actividades de gobierno. Los poderes institucionalizados en este nivel de gobierno deben ponerse de acuerdo para ofrecer la mejor calidad de vida a sus gobernados, en otras palabras cuando se transita de gobierno pluripartidista con liderazgo, pero articulador de las decisiones con los poderes y representaciones ciudadanas.

La propuesta para las reflexiones finales

Hasta hace una generación todo parecía que el camino era perfeccionar la democracia con pocos riesgos de retrocesos, pero hoy prácticamente ninguna sociedad se considera exenta de peligros. La historia nos muestra que transitar o construir regímenes democráticos requiere de largos procesos de maduración, pero revertir procesos democráticos por autoritarismos requiere de procesos más cortos, que regularmente se identifican solo como acontecimientos espontáneos que no solo quedan marcados en la memoria colectiva, sino que acarrearán secuelas difíciles de reparar. Autócratas que han marcado una era de la política donde declaraciones o pronunciamientos que en otro tiempo resultaban políticamente inapropiadas hoy se convierten en *Trending topics* que sus *followers* se encargan de hacer llegar hasta los últimos rincones del mundo en unos instantes.

Las preocupaciones sobre los sistemas democráticos discurren sobre como garantizar la estabilidad para no generar crisis democráticas que encaucen semidemocracias, autoritarismos o en el peor de los casos totalitarismos. Las democracias ya de por sí imperfectas han sido desgastadas con una serie de ataques de los gobernantes autocráticos y populistas. Sabemos qué se debe hacer para corregir todos estos desperfectos, pero reconocemos la dificultad de no contar con los instrumentos para poder lograrlo.

Una de las grandes constantes es la fórmula constitucional donde en los procesos electorales “el que gana, gana todo”, debe modificarse. Se requiere un rediseño constitucional que revierta el comportamiento agresivo y riesgoso que representa obtener todo el control de las instituciones al ganar una elección. Por si fuera poco, el 70% de la población mundial vive bajo sistemas autocráticos, solo el 30 por ciento restante puede presumir que vive en sistemas democráticos (Frendo, 2022), pero además ninguna puede jactarse de estar exenta de amenazas y embates de diferentes fenómenos. Los sistemas deben de estar gobernados por congresos y ejecutivos no por Twitter ni por discursos. La gobernabilidad democrática tiene como pilar fundamental la participación, sin participación no existe democracia. Sin embargo, los cambios en los sistemas electorales son solo el primer paso para encauzar la siguiente etapa de la democracia que es el día a día en la relación entre gobernados y autoridades mediante participación y colaboración.

Entonces, como se mencionó al principio, el rediseño institucional que plantea un cogobierno es de gran calado. Una gobernanza desde el gobierno es el discurso que

desde hace años hemos escuchado: cambiar para que todo siga igual, sin verdadero compromiso para cambiar el *status quo* o ponerlo en riesgo. Una gobernanza con autogobierno es llevar un diseño institucional al otro extremo, donde las autoridades electas son marginadas y cada congregado social inventa su auto forma de gobierno corriendo el riesgo de desencadenar anarquías organizadas (Cohen, Marsh y Olsen, 2011).

En cambio, en un punto intermedio la gobernanza con cogobierno o definida a través de un cogobierno de actores gubernamentales y no gubernamentales encuentra un potencial equilibrio o proporcionalidad en la definición de las políticas. La propuesta no pretende hablar de fórmulas en la composición proporcional de la participación social en las estructuras decisionales, pero si obliga a que las autoridades electas respeten el compromiso de incorporar las cuotas de representación (electas o no) de la sociedad.

Los principios de proporcionalidad actual son un buen referente de pluralismo, el problema es que es una cuota exclusiva de los partidos políticos y esta debe abrirse a la sociedad, con los respectivos incentivos económicos, sociales y políticos para alentar la participación y colaboración. Las cuotas de las acciones afirmativas de grupos de atención prioritaria (mujeres, jóvenes, discapacitados, indígenas, comunidades de la diversidad sexual, migrantes y afrodescendientes) en los procesos electorales, son también un buen ejemplo de proporcionalidad en la participación, empero, el problema que enfrentan es que son espacios exclusivos concedidos a los partidos, es decir, en resumen, las cuotas de participación y representación están cooptadas por los partidos políticos.

Es necesario extraer cuotas verdaderamente sociales en la representación. Desde el lado de la colaboración en las estructuras administrativas es necesario también asignar cuotas sociales porque los titulares de los poderes ejecutivos en cualquiera de sus órdenes de gobierno tienen la facultad de nombrar su gabinete y principales puestos administrativos, pero se convierten en dueños de las administraciones públicas, donde el buen o mal desempeño no está sujeto a evaluaciones objetivas sino a lealtades políticas. Es indispensable recuperar los servicios profesionales de carrera donde los espacios administrativos estén ajenos a la militancia partidista. Un promotor del oficialismo nunca podrá competir en desempeño frente a expertos que han dedicado su vida a revisar y estudiar problemas específicos de las políticas públicas en materia sustantiva como educación, medio ambiente, salud, movilidad urbana o adjetivas como transparencia gubernamental, planeación institucional, finanzas públicas, etcétera.

En ese proceso complejo de toma de decisiones y de operativizar las decisiones encontramos un entramado administrativo que regularmente se aleja de los ciudada-

nos y actúa con el interés de los gobernantes. Abrir los canales hacia la participación y la colaboración para la gobernanza no es tarea fácil. Se requiere de voluntad política para las reformas legales y reglamentarias correspondientes así como modificar la cultura administrativa, transitar a modelos de gestión pública con orientación de mejora organizacional y de política verdaderamente pública. Por el lado de la ciudadanía, se requiere fortalecer la cultura política y cívica, porque indudablemente la participación sin formación no desencadenará cambios, mucho menos una colaboración en las tareas de gobierno. Las especializaciones ciudadanas o en concreto de la sociedad civil son fundamentales, la aportación de actores sociales con conocimiento de los asuntos públicos enriquecerá indudablemente la función de gobierno. En resumen, se requiere cambiar la sinfonía gubernamental hacia una gobernanza con la colaboración de los ciudadanos, es decir, por un cogobierno.

Fuentes de Información

- Acevedo, Álvaro y Villabona, Juliana (2015). El cogobierno en la universidad de Antioquia, 1970-1973: “Una victoria del movimiento estudiantil y profesoral”. *Historia y Espacio*, Vol 11, Núm 44, pp.145–169. <https://doi.org/10.25100/hye.v11i44.1202>
- Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Aguilar, Luis F. (2020). *Hacia una teoría del gobierno*. Cátedra Latinoamericana Julio Cortázar, México, Universidad de Guadalajara. https://jcortazar.udg.mx/sites/default/files/2022-05/Hacia%20una%20Teor%C3%ADa%20del%20Gobierno_o.pdf
- Aguilar, Luis F. (2024). La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual. *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 32 Núm. 6), pp. 1-25. <https://doi.org/10.18504/pl3263-001-2024>
- Bobbio, Norberto (2003). *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bozeman, Barry (coordinador) (1998). *La gestión pública. Su situación actual*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Fondo de Cultura Económica- Universidad Autónoma de Tlaxcala, México.
- Brunner, José J. (2011). Gobernanza universitaria: tipologías, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, Núm. 355, pp, 137-159.

- Canto, Rodolfo (2012). Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política. *Gestión y Política Pública*, vol. XXI, núm. 2, pp. 333-374 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México.
- Chiroleu, A. (2018). Claroscuros de la universidad que construimos en democracia: autonomía, cogobierno y expansión de oportunidades *Propuesta Educativa*, Vol. 2, Núm. 50, pp. 24-38.
- Cohen, Michael D.; March, James G. y Olsen Johan P. (2011). El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gestión y Política Pública*, Vol. 20, Núm. 2, Centro de investigación y Docencia Económicas, México.
- Cremanti, Vicente (2012). La autonomía y el cogobierno en las leyes orgánicas de las universidades de la República. *Revista de la facultad de Derecho*. Universidad de la República, julio-diciembre, pp. 173-219.
- Dresser, Denise (2011). *El país de uno. Reflexiones para entender y cambiar a México*. Aguilar, México.
- Frendo, Michael (2022). Conferencia magistral. *Cumbre Global sobre la Democracia Electoral*, septiembre 22, México, Instituto Nacional Electoral.
- Fierro, Eréndira; Martínez, Minerva; Ortiz, Francisca A. y Martínez Joel (2018). La gestión colaborativa y el compromiso organizacional. Organizaciones del sector público del Estado de México. *Revista de Estudios en Contaduría, Administración e Informática*. Vol. 7 Núm. 20, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Jara, Irma V. y Cedeño, Jenny C. (2018). El cogobierno en la educación superior en Ecuador: práctica de la gobernanza. *Revista Científica ECOCIENCIA*, Vol. 5, Núm. 5, pp. 1-20.
- Lindblom, Charles E. (2000). *Democracia y sistema de Mercado*. Colegio Nacional de Ciencias Política y Administración Pública – Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo – Fondo de Cultura Económica, México.
- Lindblom, Charles E. (1993). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Ministerio de Administración Pública. Madrid.
- Linz, Juan J. (1987). La quiebra de las democracias. México, Alianza Editorial Mexicana, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- López Chan, O., (2016). Análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 66, pp. 67-98.
- López, Sergio y Merino, Mauricio (2010). La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos, en Merino, M.; López, S. y Cejudo, G. (coords.) *La estructura de*

- la rendición de cuentas en México*. Universidad Nacional Autónoma de México – Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Maintz, Renate (2000). *Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza*, *Revista Instituciones y Desarrollo*. Num. 7, vol. 1; pp 1 – 10.
- Meaglia, Piero (2023). *El poder de la y el votante. Elecciones y desigualdad política en el gobierno democrático*. Instituto Nacional Electoral. México.
- Nosiglia, María C. y Mulle, Verónica (2015) El gobierno de las instituciones universitarias a partir de la Ley de Educación Superior 24.521: un análisis de los Estatutos Universitarios *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, Vol. VI, Núm. 15, pp. 72-89 Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. México
- Pachón, Mónica (2022). Conferencia magistral. *Cumbre Global sobre la Democracia Electoral*, septiembre 22, México, Instituto Nacional Electoral.
- Peters, Guy B. (2010). *Gobernace, Meta-gobernance en Zurbriggen, C. (coord.), Cambio de política en gestión de redes institucionales ¿Un nuevo modelo de gestión?* EGAP – Porrúa, México.
- Ran, B.; Qi, H., y Oszlak, O. (2018). *Gobernanza colaborativa. Las contingencias del poder compartido*. *Revista sobre el Estado, la administración pública y las políticas públicas*, Vol. 2 Núm. 3, pp. 47-90.
- Rissi, M., y Ororiz, M.G. (2022). La representación del claustro docente en el gobierno universitario ¿Existe la alternancia? *Revista Mexicana de Ciencias*, Vol. 13 Núm. 5, pp. 917-926.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press.
- Rhodes, R. (2007). *Understanding governance: Ten years on*, Leicester, Monfort University.
- Rose, Richard (1998). *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Fondo de Cultura Económica – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.
- Roth, André N., (2007). Los retos del gobierno multinivel y compartido para las políticas públicas. Del Estado relojero al Estado futbolista. *Cuadernos de Administración*, Vol. 36. Núm. 37, pp. 44-55.
- Sacoto y Osuna (2018). Representatividad de las mujeres en los organismos de cogobierno de las instituciones de educación superior de Ecuador. El caso de la universidad laica Eloy Alfaro de Manabí. *International Journal for 21st Century Education*, Vol. 5, Núm. 1, pp. 52-62. DOI: 10.21071/ij21ce.v5i1.12071

- Stiglitz, Joseph (2004). *Los felices noventa. La semilla de la destrucción*, Taurus, Madrid.
- Virgili, Mariol; Gangas, Francisco y Figueroa, Katherine (2015). Gobernanza universitaria o cogobierno: el caso de la universidad de concepción de Chile. *Última Década*, núm. 42, junio, pp. 187-216 Centro de estudios sociales Valparaíso, Chile
- Vitale, Ermano (2023), Prólogo en Meaglia, Piero. *El poder de la y el votante. Elecciones y desigualdad política en el gobierno democrático*. Instituto Nacional Electoral. México.
- Weber, Max (1980). *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zanone, Valerio (2002). Cogestión en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de política*. Siglo XXI, México.

Los modelos educativos híbridos en México en el contexto de la pospandemia por COVID-19: una reflexión desde la gobernanza

Hybrid educational models in Mexico in the context of the post-COVID-19 pandemic: a reflection from the governance perspective

Yobanni Cuahutle Zamora¹



Resumen

En la pospandemia, la educación híbrida emerge como alternativa posible, viable y deseable para responder a las exigencias educativas del siglo XXI. En esa sintonía, el objetivo de este documento es desarrollar una reflexión, desde un enfoque crítico, sobre los modelos educativos híbridos en México en la pospandemia, colocando especial atención en los principales desafíos de gobernanza que enfrentan actualmente. Por lo cual, la premisa de que, si bien dichos modelos presentan un potencial y viabilidad para constituirse en sistemas que democratizen el acceso a los procesos de enseñanza-aprendizaje mediante su adaptación a las necesidades materiales e inmateriales de las comunidades escolares, su éxito radica en la maduración de la coordinación interinstitucional entre actores, sujetos y políticas públicas que prioricen la inclusión digital. Desde este enfoque, se establece que el estudio buscó colocar en la mesa de la discusión académica y política los ejes que tienen que guiar la educación híbrida en México hoy en día.

Palabras clave: educación, híbrida, México, pospandemia, gobernanza.

Abstract

In the post-pandemic era, hybrid education appears as a possible, viable, and desirable alternative to fulfill the educational demands of the 21st century. In this sense, the objective of this document is to develop a critical reflection on hybrid educational models in Mexico in the post-pandemic era, emphasizing the main governance challenges they currently face. We start from the premise that, while these models have the potential and viability to become systems that democratize access to teaching-learning processes by adapting them to the tangible and intangible needs of school communities, their success lies in the development of inter-institutional coordination between actors, subjects, and public policies that prioritize digital inclusion. From this perspective, the study seeks to place on the table for academic and political discussion the axes that should guide hybrid education in Mexico today.

Keywords: education, hybrid, Mexico, post-pandemic, governance.

¹ Posdoctorante en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional (CIISDER). correo: yobas87@gmail.com

Introducción

La pandemia por SARS-CoV-2 impactó los sistemas educativos nacionales, lo que llevó a cambios coyunturales y estructurales que, en situaciones normales, hubieran requerido años para su desarrollo e implementación. En ese contexto, el 16 de marzo del 2020, la Secretaría de Educación Pública (SEP) de nuestro país publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo mediante el cual se suspendían las actividades escolares del 23 de marzo al 17 de abril del 2020, como una medida preventiva para tratar de disminuir los contagios por COVID-19, en aquella fecha ya registraba 82 casos confirmados (Secretaría de Salud, 2020).

El cierre masivo de instituciones educativas que implicó dicho anuncio llevó a más de 36 millones de estudiantes y cerca de 2 millones de docentes a transitar de manera drástica a modalidades educativas a distancia (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2020b). Este cambio de modalidad expuso en un grado mayor las profundas y arraigadas desigualdades coyunturales y estructurales con las cuales había convivido el sistema educativo mexicano en todos sus niveles, particularmente en lo que correspondía a la capacitación y el acceso de las comunidades escolares (estudiantes, docentes y administrativos) a las tecnologías de la información y comunicación.

La estrategia *Aprende en Casa*, puesta en marcha por la SEP, buscó reproducir las actividades educativas durante el confinamiento mediante el uso de la televisión, la radio y las plataformas digitales disponibles, cada una de ellas con sus alcances y limitaciones. Sin embargo, los impactos del uso de tales medios fueron dramáticamente desiguales, expresando así las graves limitaciones de un sistema educativo que históricamente ha sido aquejado por infraestructura inadecuada y desigual, recursos didácticos insuficientes, desigualdad en el acceso, mala calidad educativa, problemas en la formación y distribución docente, rezago educativo, burocracia, corrupción, falta de inclusión educativa, etc.

En ese contexto, la pospandemia puso en la mesa de la discusión un escenario, hoy más que nunca imperante y apremiante, en el cual los modelos educativos híbri-

dos, entendidos como procesos de integración sistemática de educación presencial y a distancia, emergen no solo como una opción más, sino como una alternativa posible, viable y deseable para responder a las exigencias educativas del siglo XXI.

Los modelos educativos híbridos no solamente posibilitan, en gran medida, una mayor flexibilidad en los procesos pedagógicos de enseñanza-aprendizaje, sino que también establecen reconfiguraciones de gobernanza educativa, la cual tiene que ser concebida como la rearticulación entre las políticas públicas federales, estatales, instituciones educativas, comunidades escolares, sector privado y la sociedad en general.

No obstante, para la puesta en marcha de dichos modelos educativos, se enfrentan toda una serie de retos y obstáculos por superar, como es el caso de la escasa infraestructura tecnológica, tanto en zonas urbanas como rurales. Además, cuando se habla de gobernanza en estos modelos, se requiere la creación de marcos normativos, la disponibilidad de recursos financieros y la implementación de mecanismos evaluativos que permitan el desarrollo de calidad y equidad en el corto y largo plazo.

Así entonces, el documento tiene como objetivo general desarrollar una reflexión, desde un enfoque crítico, sobre los modelos educativos híbridos en México en la pospandemia, colocando especial atención en los principales desafíos de gobernanza que enfrentan hoy en día. Por lo cual, la premisa es que, si bien los modelos educativos híbridos tienen el potencial y la viabilidad de constituirse en mecanismos para democratizar el acceso a los procesos de enseñanza-aprendizaje mediante su adaptación a las necesidades materiales e inmateriales de las comunidades escolares, su éxito radica en la maduración de la coordinación interinstitucional entre actores, sujetos y políticas públicas que prioricen la inclusión digital.

El estudio busca colocar en la mesa de la discusión académica y política los ejes que tienen que guiar la educación híbrida en México en la pospandemia. En el ámbito teórico, se enmarca en los enfoques de gobernanza multinivel que posibilitan comprender las formas y medios de interacción de los diferentes actores en la creación, implementación y evaluación de los modelos educativos innovadores. Ya que hoy más que nunca, en un planeta cada vez más interconectado y digitalizado, es trascendental abrir el camino a la educación accesible, eficaz y equitativa, como fundamento en última instancia para la producción, reproducción y desarrollo de la vida.

Educación híbrida: elementos categoriales

La educación híbrida en México en la pospandemia hace necesario analizarla mediante enfoques multidimensionales, estableciendo la constitución de marcos categoriales que den cuenta, de forma puntual, de las implicaciones en la gobernanza educativa, ya que:

La pandemia internacional que comenzó en el año 2019, ha puesto al descubierto, entre otras cosas, la urgencia de modelos de gobernanza más pertinentes y adaptables a la incertidumbre que prevalece en la sociedad actual no solo por la emergencia sanitaria, sino también por potenciales disrupciones políticas, económicas, tecnológicas, ambientales y sociales (Bonilla, Solís y González, 2023: 416).

Tal propuesta de análisis debe partir de la rearticulación de elementos presenciales y digitales que trasciendan, en primera instancia, la sola combinación de las modalidades para convertirse en un sistema educativo complejo (Colina, 2020; Álvarez, García y González, 2006), que coloque en un nuevo contexto la articulación entre actores, sujetos, instituciones y procesos de enseñanza-aprendizaje, ya que “el crecimiento acelerado que se da en el siglo XXI conlleva un replanteamiento en las estructuras educativas, emergiendo una nueva mirada a la educación no lineal, ni rígida desarticulada” (Colina, 2020: 12).

En esa misma sintonía, la teoría de redes de políticas públicas (Zurbriggen, 2011) nos posibilita comprender las interconexiones gestadas entre los gobiernos federal y estatal, las instituciones educativas, las comunidades escolares, el sector privado y la sociedad en general en la configuración de modelos emergentes, en este caso, el educativo. Esta perspectiva teórica explicativa resulta interesante para el estudio del sistema educativo mexicano, el cual se caracteriza por las tensiones recurrentes entre su forma centralizada y el llamado federalismo educativo (Gómez, 2017; Ordorika y Rodríguez, 2013; Olvera, 2013; De Ibarrola, 2012), donde la toma de decisiones se lleva a cabo mediante negociaciones entre una diversidad de instancias, cada una de ellas con diferentes capacidades, alcances y recursos. Por ejemplo:

En ningún momento la descentralización educativa ha planteado una descentralización fiscal; el gobierno federal sigue siendo el gran recaudador de los impuestos nacionales, y el que propone su distribución a los estados de la república. Uno de los problemas más serios derivados de este manejo de los recursos ha sido la imposibilidad de asegurar que los estados dediquen esos recursos a los rubros aprobados y que rindan cuentas del ejercicio realizado (De Ibarrola, 2012: 24).

Los enfoques de justicia educativa y equidad digital (Suárez-Guerrero, Gutiérrez-Esteban y Ayuso-Delpuerto, 2024; Freire, 1970) nos posibilitan analizar los modelos híbridos en contextos como el mexicano, país marcado históricamente por profundas y arraigadas desigualdades.

De ahí que las teorías de las capacidades elaboradas por Amartya Sen (1998) y Martha Nussbaum (2012) permitan cuestionar cómo y hasta qué grado dichos modelos educativos están ampliando el acceso a la educación o, más bien, representan procesos que derivan en la exclusión sistemática de quienes carecen de dispositivos, internet o habilidades digitales para el buen desarrollo de sus actividades académicas, y colocan en la reflexión que:

Educar es mucho más complejo que usar la aplicación tecnológica más sofisticada (Goetz, 2020). Muchos estudios alertan sobre la necesidad de una pedagogía enfocada en el desarrollo educativo con tecnología y que no solo hable de consumo tecnológico (Selwyn et al., 2020); otros de la necesidad de desarrollar pedagogía como encuadres conceptuales básicos para que la tecnología pueda realmente funcionar y ser significativa a la experiencia de aula (Suárez-Guerrero et al., 2016) y otros en cambio, llaman la atención sobre los justificados dilemas que puede generar construir una pedagogía exclusiva para una única variable (Meirieu, 2021). (Suárez-Guerrero, Gutiérrez-Esteban y Ayuso-Delpuerto, 2024: 159).

Ello debido a que en México, 2.9 millones de estudiantes de 3 a 29 años de edad no fueron inscritos en el ciclo escolar 2020-2021 por falta de recursos monetarios (EN-COVID-ED, 2021), persistiendo las brechas digitales entre las zonas urbanas y rurales; como señala Olmedo-Neri (2022):

■ 125

Aunque Internet ha sido reconocida como la innovación tecnológica-informática-comunicacional que promueve el desarrollo social y crecimiento económico, poco se habla de la brecha digital que representa y mucho menos se reconoce que su apropiación no se da de manera aislada, sino en relación con el conocimiento operativo adquirido de aquellas TICs que le precedieron en los territorios rurales y urbanos (p. 104).

A su vez, la teoría de la brecha digital desarrollada por Van (2006), Van y Hacker (2003) complementa el análisis elaborado por los enfoques de la justicia educativa, la equidad digital y las capacidades creadas, al incorporar las distinciones entre los diferentes niveles de exclusión. Dicho enfoque partiría de la desagregación desde las limitaciones en el acceso material hasta la generación de habilidades necesarias para el uso y aplicación de las herramientas tecnológicas en los procesos educativos.

De manera puntual, se tiene que hay:

Cuatro tipos de acceso a las TIC: acceso motivacional (p. ej., la falta de la experiencia digital básica por parte de personas que no tienen interés o sienten hostilidad hacia las TIC), acceso físico (p. ej.,

la disponibilidad de las TIC), habilidades digitales (p. ej., la capacidad de usar las TIC) y acceso al uso (la oportunidad y la práctica de usar las TIC) (Deursen y Dijk, 2020).

Cada una de estas corrientes teóricas son trascendentales para evitar caer en estudios simplistas que supongan que la disponibilidad de dispositivos electrónicos garantiza de manera directa mejores contextos de enseñanza-aprendizaje. Ello debido a que:

Independientemente de las oportunidades que ofrecen los teléfonos móviles, es un error pensar que el acceso físico o material a Internet conlleva automáticamente todos los beneficios asociados a su uso. De hecho, resulta bastante esquemático y superficial concebir la brecha digital como una clasificación binaria entre quienes tienen y quienes no tienen acceso físico a ordenadores o a Internet (Deursen y Dijk, 2020).

Si bien un eje fundamental para el desarrollo y maduración de la educación híbrida es el acceso a los medios digitales, estos deben estar acompañados del desarrollo de habilidades y destrezas pedagógicas para el uso del instrumental tecnológico en los procesos educativos; no tener esta combinación bien establecida y consolidada seguirá reproduciendo las desigualdades que históricamente han aquejado a los entornos de enseñanza-aprendizaje presenciales.

Dentro de este entramado analítico, se retoman los postulados de la teoría del cambio educativo (Peter, 2005; Fullan, 2002), misma que nos proporciona los elementos categoriales para comprender los procesos de transformación que derivan de la aplicación de los modelos educativos híbridos. Como lo indica Fullan (2002), las innovaciones y transformaciones educativas necesitan apuntalarse tanto en la disponibilidad y el acceso a los recursos técnicos, como en el impulso de cambios en los ejes estructurales del quehacer docente, así como del liderazgo institucional y la cultura escolar.

Para el caso mexicano, dicha tríada representa todo un reto en el diseño, implementación y evaluación, ello debido al tamaño, a los condicionantes materiales e inmateriales y a la forma del sistema educativo nacional, a la heterogeneidad de los entornos regionales y locales, pero sobre todo a las resistencias al cambio, ya que, por lo general, los cambios en el sector educativo mexicano han derivado en contextos de mayor precarización de las comunidades escolares. En palabras de Ávila y Casa (2022):

Una de las características del modelo neoliberal, es que al mismo tiempo que propicia el deterioro de las condiciones de vida de una parte importante de la población, incrementa el nivel de

exigencia de habilidades, conocimientos y grados académicos, para aspirar a una mejor posición en el ámbito laboral. De esta manera, el ámbito educativo lejos de abonar a la equidad, se ha convertido en una herramienta que reproduce la desigualdad social (p. 73).

En ese escenario de precarización y mercantilización de la educación en todos sus ámbitos, el estudio de Larry Cuban y Petar Jandric (2015) nos señala que las tecnologías aplicadas en los contextos educativos tienden a catalogarse como las solucionadoras de todos los males de los procesos de enseñanza-aprendizaje, pero al final de cuentas, en la práctica, sus impactos suelen ser limitados o nulos; esto como resultado de las resistencias en el uso y aplicación en el quehacer de las comunidades escolares o a las complicaciones al momento de su adopción, entre otras causas.

Es decir, Cuban y Jandric (2015) remarcan los grandes riesgos de que las innovaciones tecnológicas terminen siendo absorbidas, y con ello pierdan sus aportaciones cuantitativas y cualitativas, por las prácticas educativas tradicionales, diluyendo, por lo tanto, los impactos en los procesos pedagógicos contemporáneos.

Tal perspectiva teórico-analítica nos abre el panorama, de manera crítica, para avanzar en el cuestionamiento de cómo se están implementando y usando los modelos educativos híbridos en las aulas mexicanas en la pospandemia (Orozco, Lizárraga y Flores-Verduzco, 2023; Iparraguirre et al., 2023), identificando sus alcances y limitaciones coyunturales y estructurales, todo ello trascendiendo los discursos oficialistas y las declaraciones gubernamentales de política educativa.

Los enfoques teórico-metodológicos sobre las políticas públicas basadas en evidencia posibilitan crear un marco analítico fundamental que coadyuva en la evaluación de los impactos y la efectividad de las estrategias híbridas en México. Así, la teoría de la implementación de políticas emanada de los estudios de Pressman y Wildavsky (2015) permite comprender por qué se generan brechas transversales entre la formulación de las políticas educativas y sus procesos de implementación-ejecución en las instituciones de educación, siendo el resultado de la descontextualización social, económica y cultural a la cual son sometidos la creación, desarrollo e implementación de los modelos educativos híbridos.

Lo anterior resulta relevante para estudiar el caso del programa *Aprende en Casa*¹ o la llamada *Estrategia Digital Nacional*, cuyos resultados han sido heterogéneos. Ello se debe en parte a que:

1 De manera puntual, “Aprende en Casa fue una estrategia nacional de aprendizaje a distancia, vigente de 2020 a 2023, que tuvo el objetivo de brindar el servicio de educación básica a través de televisión, internet, radio y Libros de Texto Gratuitos a niñas, niños y adolescentes, para garantizar su derecho a la educación aún en contextos de emergencia” (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2020a).

El modelo mexicano también revela ciertas deficiencias, según el marco conceptual descriptivo, una de las cuales consiste en una clara heterogeneidad geográfica en la garantía de la equidad en la educación, tanto en lo que respecta a la garantía del derecho a la educación como a la calidad específica de la educación orientada a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), con diferencias espaciales principalmente entre el norte y el sur (Xing y Xi, 2021:19).

Es decir, porque se tomaron como ejes homogéneos los medios de comunicación —televisión, radio y las plataformas digitales— para su difusión, colocando en una gran desventaja y desigualdad a toda la población que no tenía acceso a dichos medios de difusión tradicionales y digitales. Siendo ejemplo de ello lo acontecido:

El 3 de agosto de 2020, [fecha en la cual] la Secretaría de Educación Pública de México anunció que para el ciclo escolar 2020-2021 se aplicaría el programa Aprende en Casa II que se caracteriza por su modelo híbrido continuando el modelo de educación televisada de Aprende en Casa I, con un programa en línea estandarizado a nivel nacional y complementado con instrucciones semipresenciales en regiones donde la pandemia está efectivamente contenida (Xing y Xi, 2021: 6).

Situación que se agrava cuando se tiene en cuenta que la población escolar mexicana de 3 a 29 años que estuvo inscrita en el ciclo escolar 2019-2020 y que no concluyó dicho año escolar reportó como principales motivos, la pérdida del “contacto con maestras/maestros o no pudo hacer tareas (28.8%), alguien de la vivienda se quedó sin trabajo o redujeron sus ingresos (22.4%), la escuela cerró definitivamente (20.2%) y carecía de computadora, otros dispositivos o conexión a internet (17.7%)” (ENCOVID-ED, 2021: 12).

En el caso de la *Estrategia Digital Nacional*, la podemos conceptualizar, en una primera aproximación, en el marco de la reflexión elaborada por Sánchez (2021), quien remarca la tendencia, hoy más que nunca prevaleciente, de adoptar la educación híbrida como moda, modalidad o modelo, diluyendo la importancia de ubicar sus impactos educativos positivos en el eje pedagógico, tanto en el corto como en el largo plazo. Por lo cual:

La “educación remota de emergencia” que hizo su debut en marzo del año 2020, gradualmente se ha transformado en una mezcla variopinta de métodos, modalidades y modelos, que si bien han contribuido a que la educación en profesiones de la salud salga adelante, es tiempo de retomar el timón pedagógico y académico de la educación en nuestras universidades, de otro modo

no llegaremos a un justo medio del balance apropiado que se requiere para tomar lo mejor de los dos mundos, el cara-a-cara y el virtual en línea (pp. 5-6).

De ahí que, en el contexto pospandémico, donde hay una heterogeneidad de actores que impulsan una diversidad de soluciones tecnológicas para el desarrollo de las actividades educativas, el enfoque de las políticas públicas basadas en evidencia nos sirva como marco teórico-categorial que provee de criterios para distinguir las innovaciones genuinas, superficiales e ideológicas de los procesos estratégicos encaminados a sumergir a la educación en principios mercadológicos.

A manera de síntesis preliminar, se tiene que la integración de cada uno de los enfoques teóricos, metodológicos y categoriales que se han descrito de manera general, nos posibilitan encaminarnos a construir un marco analítico crítico que reconozca que los modelos educativos híbridos no son simplemente soluciones de carácter técnico, sino que representan construcciones sociales y políticas imbricadas en las dinámicas, lógicas y retóricas del sistema educativo.

Al buscar rearticular las perspectivas de la teoría política, la sociología de la educación y los principios pedagógicos, dicho marco permite analizar los modelos educativos híbridos en la pospandemia en su máxima complejidad y expresión, contextualizando sus alcances y limitaciones para las realidades que se viven día con día en México.

Por lo anterior, se vuelve fundamental desarrollar un marco categorial robusto para guiar los análisis cuantitativos y cualitativos de los modelos educativos híbridos, proporcionando con todo ello las categorías esenciales para la interpretación y explicación de datos, así como para la generación de recomendaciones de política educativa que sean viables, deseables y posibles en el siglo XXI.

Educación híbrida en México y la gobernanza en la pandemia

La transición hacia modelos educativos híbridos (Rama, 2021; De Obesso y Núñez, 2020) plantea grandes retos de infraestructura, pedagógicos, etc., que tienen que ser puestos en la mesa de la discusión. Investigaciones como Borrego et al. (2024), Valdez (2023), Carro y Lima (2022), nos indican que el cambio drástico a modalidades educativas a distancia, a lo largo de la pandemia por COVID-19, provocó agudos rezagos en los procesos de enseñanza-aprendizaje, de manera puntual en las comunidades estudiantiles de contextos vulnerables.

Lo anterior nos obliga a emprender un proceso de argumentación que ponga atención no solamente en los aspectos tecnológicos de la educación híbrida (Orozco, Lizárraga y Flores-Verduzco, 2023), sino que enfatice en sus dimensiones curriculares y didácticas, como lo señala Rodríguez-Muñoz y Sarría-Stuart (2025):

Se reafirma que las tecnologías digitales por sí solas no pueden cambiar las prácticas educativas y los modelos educativos pueden cambiar en correspondencia con las exigencias tecnológicas y sociales, las políticas educativas que se impone ante las Instituciones de Educación Superior. Se necesitan soportes teóricos y conceptuales que ayuden a diseñar propuestas de aprendizaje colaborativo, que contribuyan a la toma de decisiones de los directivos y en particular de los docentes durante su formación continua. Que sean desarrolladoras de las capacidades metacognitivas en los docentes y que aporten a la construcción de diseños curriculares flexibles y ajustados al contexto social (p. 33).

Para ello, es fundamental desarrollar estrategias pedagógicas, de corto y largo plazo, para entornos vulnerables, que apliquen efectivamente las interacciones presenciales con el uso de las herramientas digitales, al mismo tiempo que apuntalen las necesidades diferenciadas y heterogéneas de las comunidades estudiantiles según los niveles educativos, los contextos socioculturales y las condiciones de acceso a las tecnologías.

■ 130

Asimismo, es crucial analizar el quehacer de las y los docentes como sujetos centrales en la transición hacia los modelos educativos híbridos. Estudios cuantitativos (Zapata y Llerena-Izquierdo, 2023; García-Leal et al., 2021; Mendiola et al., 2020), muestran que en la gran mayoría de los casos, las comunidades docentes tuvieron que hacer frente a dificultades para tratar de adaptarse, lo más rápido posible, a la heterogeneidad de nuevas modalidades implementadas por las instituciones educativas durante la pandemia, debido tanto a las limitaciones tecnológicas, como al nulo conocimiento en la generación de contextos de enseñanza-aprendizaje digitales. En palabras de Mendiola et al. (2020), se tiene que:

En nuestro estudio encontramos que los docentes afirman que las problemáticas logísticas y tecnológicas son las más importantes, seguidas por las pedagógicas y en último lugar las socioafectivas. Estos datos sugieren que la inmediatez del reto y la muralla virtual de la pobre infraestructura de comunicaciones de nuestro país, así como la brecha digital existente entre diversos sectores de la sociedad (tanto en docentes como en estudiantes), hacen que estas problemáticas estén en la mira inmediata del profesorado (pp. 21-22).

En la pospandemia, el quehacer docente se sitúa como un espacio fundamental para la creación, desarrollo y consolidación de los modelos educativos híbridos (Rama, 2021), lo que implica no solamente poner atención en los procesos de capacitación en el uso y aplicación de las herramientas tecnológicas, sino también en la generación de competencias sólidas para el diseño de experiencias de enseñanza-aprendizaje significativas en contextos presenciales-virtuales (De Obesso y Núñez, 2020). Esto representa un desafío cuantitativo, cualitativo, coyuntural y estructural para la gobernanza educativa, ya que se requiere de programas de enseñanza-aprendizaje integrales, de procesos de formación continua articulados entre la federación, los estados y las instituciones de formación docente.

Tomando como referencia lo anterior, los modelos educativos híbridos en México enfrentan hoy en día un contexto complejo, el cual está marcado por la urgencia de poner atención en las graves desigualdades estructurales que la pandemia de COVID-19 dejó al descubierto, como lo señalan Acosta y González (2022):

Los retos, sin duda, son muchos y las universidades deben trabajar por ello: desde la erradicación de la brecha digital, la igualdad en el acceso a recursos que permitan una educación híbrida y a distancia, la capacitación docente en pro de la adquisición de competencias digitales acordes a ambientes híbridos y a distancia, implementación de metodologías que permitan la vinculación del conocimiento y que permitan la inserción de las tic, la capacitación para el uso de diversas plataformas educativas, la planeación y el diseño de instrumentos de evaluación acordes con el sistema a distancia, hasta el trabajo que se debe realizar con docentes y docentes en procesos de autorregulación -emocional y cognitiva- para mitigar la deserción y el bajo rendimiento (p. 20).

Si bien a la educación híbrida se le presenta como la solucionadora integral, sus procesos de implementación han demostrado desafíos estructurales en materia de gobernanza, donde la coordinación entre actores, sujetos e instituciones públicas, privadas y sociales sigue altamente fragmentada. De ahí que, un primer punto a colocar en la mesa de la discusión, sea romper con el esquema de que “el gobierno no puede ser el único responsable de llevar a cabo estas acciones, se requiere de un apoyo multisectorial, de una mejor colaboración” (Limón y Castro, 2020: 31).

Aunque las políticas educativas han ido incorporando retóricas innovadoras, con frecuencia caen en contextos contradictorios entre los discursos centralizados y las realidades locales, reproduciendo brechas de acceso y calidad en los sistemas educativos.

Un elemento crítico, y que es más que necesario reflexionar a la luz de los tiempos pospandémicos, es la nula argumentación sobre lo que significa la educación híbrida en

el contexto mexicano. Ya que, mientras algunas instituciones reducen la educación híbrida a la mera alternativa entre las clases presenciales y virtuales, otras la constituyen en paradigmas pedagógicos transformadores; de ahí que, para Limón y Castro (2020) “los modelos híbridos priorizan en el enfoque de formación las habilidades y competencias del siglo XXI, con un especial énfasis en las competencias digitales y socioemocionales. Sin embargo, esto no implica dejar de lado habilidades básicas como matemáticas y lenguaje entre otras” (p. 10).

Dicha ambigüedad categorial ha derivado en procesos y prácticas desiguales, de ahí que, en las zonas urbanas con infraestructura tecnológica inadecuada, el modelo avance con heterogeneidad; en las comunidades rurales, prácticamente las experiencias se reducen a estrategias y experiencias improvisadas (Olmedo-Neri, 2022; Rama, 2021; Limón y Castro, 2020; Zubieta y Rama, 2015). Así, el desarrollo de la gobernanza educativa no ha logrado articularse bajo una visión unificada que considere dichas heterogeneidades.

El papel del Estado mexicano en la transición hacia modelos educativos híbridos ha sido más que ambiguo. Por un lado, se han implementado programas como *Aprende en Casa*, que buscaron garantizar los procesos de enseñanza-aprendizaje durante la pandemia, así, “Aprende en Casa II [...], aunque es la continuidad consecuente de Aprende en Casa I, [...] está oficialmente reconocida como equivalente a la educación tradicional presencial, proporcionando la posibilidad de que el modelo de educación híbrido se convierta en la nueva norma en la era pandémica y pospandémica” (Xing y Xi, 2021: 24).

Es importante remarcar que el tipo de diseño vertical del programa de *Aprende en Casa* pasó por alto elementos esenciales, como la disponibilidad de dispositivos tecnológicos, las capacidades docentes, estudiantiles, administrativas y sus diferencias socioeconómicas; es decir, “debido a las limitaciones infraestructurales, la oferta educativa se distribuye de forma desigual entre las regiones, y la gama de productos disponibles y el grado de garantía del derecho a la educación varían de una región a otra, con importantes diferencias regionales” (Xing y Xi, 2021: 25).

De ahí que, en 2021, el 56 por ciento de los hogares mexicanos contaban con internet, mientras que en estados como Guerrero o Chiapas, tal porcentaje no lograba superar el 30 por ciento (INEGI, 2021). Dichas cifras exponen una realidad cruda que ha persistido a lo largo de la historia del sistema educativo del país, que se sintetiza en la interrogante de cómo las políticas públicas educativas, al no basarse en diagnósticos contextualizados, producen y reproducen exclusiones históricas.

En consecuencia, hoy más que nunca se vuelve “necesario romper el viejo patrón educativo en las nuevas circunstancias del covid-19, responder a los problemas y desafíos a los que se enfrenta la educación básica de manera específica en el contexto de la realidad social regional, y abrir perspectivas más amplias para el desarrollo de la educación” (Xing y Xi, 2021: 24).

El papel desempeñado por los actores e instituciones no estatales —como las empresas tecnológicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil— han ido complejizando la constitución de la gobernanza, esto debido a “la irrupción de las OSC y la creciente visibilidad y peso de estas tanto en el diálogo y gestión de proyectos como en el diálogo y gestión de políticas públicas obedece a varios factores. En esto están comprometidos visiones e intereses de los diversos actores: los Estados, las agencias internacionales, y las propias OSC” (Torres, 2001: 25).

Iniciativas como la donación de aparatos tecnológicos o el acceso a plataformas digitales gratuitas suelen estar enmarcadas bajo las lógicas y retóricas mercantilistas o asistenciales (Rama, 2021; Lloyd, 2020) dejando de lado procesos de integración transversales a proyectos pedagógicos de largo plazo. En consecuencia:

La pandemia, por otra parte, ha favorecido el surgimiento de empresas tecnológicas dedicadas exclusivamente al sector educativo, las Ed Tech, y que tienen sus sedes principalmente en Estados Unidos, China, India, Reino Unido y la Unión Europea. Holon IQ (2021, citado por Williamson, 2022) identificó más de 30 empresas de este tipo, cuyo valor de mercado asciende al millardo de dólares cada una (González, 2023: 4).

En otros casos, estas iniciativas han contribuido a un debilitamiento del papel rector del Estado en los sistemas educativos (Casanova y González, 2022; Barrón, 2020), trasladando dichas responsabilidades educativas a entidades privadas, cuyos intereses no siempre están alineados con el bien social. Remarcando que “la educación, al igual que el sector salud, ha venido atravesando por un proceso de reforma de inspiración neoliberal que, en las últimas décadas, se ha concentrado en rediseñar y contener el gasto público; reconfigurar la administración del espacio escolar en clave gerencialista” (Casanova y González, 2022: 149).

Es importante remarcar que, en nuestro país, como en muchos otros, la pandemia generó un proceso de aceleración para la entrada de empresas privadas de tecnología, editoriales digitales y proveedores de plataformas educativas, creando nuevas dinámicas de mercantilización de la educación (González, 2023; Rama, 2021; Lloyd, 2020). De ahí que:

El resultado para Google durante la pandemia ha sido muy favorable, como es de suponer: el 11 de marzo de 2020, las acciones de Alphabet Inc (la cabeza de Google) estaban en 1,119 dólares, y al 20 de octubre habían alcanzado 1,541 dólares; un aumento de 37% de rentabilidad en apenas 7 meses. También Microsoft, con sus propias capacidades de conectividad e infraestructura de redes, ha ingresado mediante un paquete de configuración similar llamado Microsoft Teams (Rama, 2021: 100).

En ese contexto, es necesario examinar críticamente las alianzas público-privadas que apuntalan los modelos educativos híbridos, coadyuvando a la identificación de sus alcances, limitaciones, beneficios y riesgos de que los intereses comerciales-privados terminen determinando indebidamente las políticas educativas. Ante ello, “es necesario identificar las nuevas formas en que está operando la mercantilización de la educación superior, pues de lo contrario se corre el riesgo de reducir la exclusión educativa a la necesidad de superar la brecha digital” (Casanova y González, 2022: 162).

Así, la mercantilización de la educación resulta trascendental para analizar fenómenos como la creciente dependencia de las plataformas comerciales en las instituciones públicas de educación o la expansión de contenidos digitales que siguen formatos estandarizados en lugar de propuestas pedagógicas de enseñanza-aprendizaje innovadoras.

Sumado a lo anterior, las comunidades docentes, sujetos centrales en los procesos de enseñanza-aprendizaje, han enfrentado desafíos sin precedentes (Guzmán y Pérez, 2023; Tovar y Montaña, 2023; Rodríguez, 2023; Lladó et al., 2023). Todo ello derivado de la falta de formación y capacitación en las pedagogías digitales, sumada a la sobrecarga administrativa y a las precarias condiciones laborales, lo cual ha impactado de manera directa sus capacidades para adaptarse al desarrollo e implementación de los modelos educativos híbridos en nuestro país; por lo cual:

Ante un horizonte educativo post-COVID-19 marcado por la incertidumbre y afectado por la vulnerabilidad de los sistemas educativos presenciales en México y Latinoamérica (OCDE, 2020b), el profesor, como el ambiente de aprendizaje en ambientes online o híbridos, requiere acciones intencionadamente educativas, inteligentemente acompañadas y corresponsablemente valoradas-evaluadas (Rodríguez, 2023: 62).

Ahora bien, para noviembre de 2020 la SEP reportó que había capacitado “a más de 1.5 millones de maestras y maestros de todo el país en habilidades digitales” (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2021); en la mayoría de los casos, el profesorado mexicano tuvo que autoformarse con recursos materiales e inmateriales insuficientes (Lladó et al., 2023; González, 2021; Mendiola et al., 2020). Esto es un claro reflejo de cómo la precarización no solo ha impactado la labor docente, sino que ha agudizado las desigualdades coyunturales y estructurales entre las instituciones educativas con acceso a redes de apoyo y aquellas que han llevado a cabo sus actividades en condiciones de abandono por parte de los gobiernos y de las mismas instituciones.

Un aspecto al que se tiene que poner mucha atención es el correspondiente al ámbito curricular, ya que la educación híbrida exige repensar y reformular de manera puntual los contenidos y metodologías implementadas hoy en día (Crispín, Yaranga y Solís, 2023; Rivas, 2021). Por lo tanto, “uno de los retos detectados es la necesidad de consolidar las estrategias de formación y profesionalización docente en competencias tecnopedagógicas” (González, 2021: 98). Esto debido a que los planes de estudios mexicanos siguen priorizando los procesos de memorización sobre el desarrollo y maduración de competencias digitales bajo enfoques críticos.

Un ejemplo claro de lo descrito es la persistencia de mecanismos de evaluación estandarizados que no toman en consideración las desigualdades y disparidades en el acceso a las tecnologías de la información y comunicación; ya que, la pandemia generó condiciones extraordinarias que:

Influyeron en la flexibilización de los procesos de evaluación y calificación implementados por las autoridades educativas. La propia SEP señala que la flexibilización pudo haber mitigado el efecto de la pandemia en el rezago educativo, pero no así en la pérdida y pobreza de los aprendizajes y los efectos en el logro educativo (SEP, 2022). (PNUD México, 2022: 45).

De manera puntual, tenemos una incoherencia entre las innovaciones tecnológicas y la rigidez de las mallas curriculares, reflejando una gobernanza educativa desarticulada y descontextualizada, donde las reformas de las políticas públicas educativas, de carácter más superficial, conviven con estructuras anquilosadas.

Dentro de todo el entramado expuesto, las familias, especialmente en entornos de alta vulnerabilidad, han quedado atrapadas en esta transición (PNUD México, 2022; ENCOVID-ED, 2021; ENAPE, 2021). Al igual que en el caso de los docentes, y peor aún, a las familias se les exigió asumir roles de facilitadores educativos sin contar con las mí-

nimas herramientas y conocimientos suficientes sobre lo que implicaba la incorporación de la tecnología en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Aspecto que se agudizó aún más para los niveles básicos educativos, “en este sentido, las habilidades digitales y pedagógicas de las y los tutores resultaron fundamentales para dar continuidad al proceso educativo y para determinar su grado de calidad” (PNUD México, 2022: 43).

Al final, lo que se tiene es un aumento de la deserción escolar, niveles mayores de estrés, ansiedad, frustración, incluso mayores a los registrados durante la pandemia (Lladó et al., 2023; Valdez, 2023; ENCOVID-ED, 2021; INEGI, 2021; ENAPE, 2021).

Análisis cualitativos (PNUD México, 2022) muestran que, en hogares con bajos ingresos, la presión por cumplir en tiempo y forma con las actividades en línea aumentó la tensión y los problemas familiares, agravados, principalmente, por la falta de acompañamiento psicoemocional desde las instituciones de educación. En ese sentido:

La migración a la educación en casa trajo consigo vulnerabilidades adicionales asociadas al entorno de enseñanza-aprendizaje (Burghardt et al., 2017), en la medida en que los hogares no contaron con las condiciones mínimas para garantizar un desarrollo integral, es decir, físico, mental, emocional y social, en las y los estudiantes (Villela Cortés y Contreras Islas, 2021). Lo anterior se relaciona con fenómenos como el aumento de violencia doméstica, el estrés provocado por el aislamiento social y las repercusiones en materia de salud y económicas ocasionadas en el interior del hogar por la pandemia, o con la capacidad de los actores involucrados en el acompañamiento del proceso enseñanza-aprendizaje (p. 42).

Así entonces, se sintetiza que, hoy en día, la gobernanza de la educación híbrida en México presenta tres problemas de carácter estructural, el primero se contextualiza en la fragmentación institucional, donde las secretarías federales y estatales desarrollan sus actividades con criterios divergentes; el segundo se enfoca en la opacidad a la hora de la asignación de los recursos para tecnología educativa; y el tercero destaca la nula presencia de mecanismos y herramientas de evaluación y rendición de cuentas.

Educación híbrida y gobernanza en la pospandemia: una reflexión general

La educación híbrida debe desarrollarse, en aras de su maduración, como modelo de enseñanza-aprendizaje, ello como una tarea más que necesaria en la pospandemia (Barrón, 2020; Ramírez, Alvidrez y Bañuelos, 2022; De Obesso y Núñez, 2020), fenómeno que expuso en un grado mayor las desigualdades y heterogeneidades con las cuales ha convivido el sistema educativo mexicano a lo largo de su historia.

Por lo anterior, el enfoque híbrido, pensado en el ámbito educativo, puede constituirse no solamente en una herramienta coyuntural, sino más bien en un eje transversal, mismo que coadyuvaría a la reducción de las desigualdades en el acceso a la educación (González, 2023; Olmedo-Neri, 2022; INEGI, 2021; Lloyd, 2020); pero su éxito o fracaso estará marcado de forma directa por el papel a desempeñar por la gobernanza (Bonilla, Solís y González, 2023; Crispín, Yaranga y Solís, 2023; Orozco, Lizárraga y Flores-Verduzco, 2023).

Hoy en día, se ubican tres ejes fundamentales que debilitan el desarrollo de la gobernanza en el ámbito de la educación, el primero es la fragmentación institucional, seguido de la poca claridad en el uso y aplicación de los recursos tecnológicos, y finalmente la falta de mecanismos claros de evaluación y rendición de cuentas.

En el caso de la fragmentación institucional, es necesaria la rearticulación y coordinación transversal entre las dependencias federales y estatales para la toma de decisiones, el ejercicio de los recursos monetarios, el conocimiento del contexto material e inmaterial de las comunidades escolares (estudiantes, docentes, administrativos) (Navarro y Navarrete, 2023; Torres, 2021; Mendiola et al., 2020). Ello con la finalidad de no elaborar propuestas desvinculadas de las realidades que viven dichas comunidades, al igual que evitar la duplicidad de esfuerzos y el establecimiento de criterios divergentes.

Por lo cual, se vuelve esencial el establecimiento de marcos normativos que delimiten tareas, quehaceres, responsabilidades y promuevan la colaboración horizontal entre los distintos niveles de gobernanza. Aspecto que no es propio de una debilidad en nuestro país, sino que desde una perspectiva macro, tenemos que:

La educación híbrida ha cobrado especial relevancia en América Latina debido a la necesidad de garantizar la continuidad del aprendizaje en un contexto de desigualdades estructurales. Las políticas educativas nacionales han comenzado a integrar este modelo dentro de sus marcos normativos, buscando estrategias para equilibrar la educación presencial y digital (León et al., 2025: 8224).

Esto se tiene que plasmar en la creación de políticas educativas nacionales acordes a los contextos locales, regionales y estatales, garantizando en todo momento la equidad en el acceso a la educación híbrida. Siendo esto un reto esencial, ya que se necesitan erradicar las políticas educativas cortoplacistas, mismas que cambian con cada administración. Para evitarlo, se tienen que crear estrategias educativas híbridas trans-

versales mediante marcos normativos, legales y acuerdos políticos que trasciendan los ciclos gubernamentales, garantizando así continuidad a largo plazo.

Otro gran reto crítico es la erradicación de la opacidad en el uso de los recursos destinados a la tecnología educativa. Es decir, es importante el establecimiento de procesos que impulsen la transparencia para la correcta aplicación de los fondos monetarios en las necesidades esenciales de las instituciones educativas y del estudiantado. Haciendo necesaria la participación activa y proactiva de actores, sujetos, pero sobre todo de la sociedad en la supervisión del correcto ejercicio de los montos financieros establecidos.

Aunado a lo anterior, la ausencia de mecanismos y herramientas evaluativas claras, robustas y objetivas imposibilitan saber el verdadero impacto, tanto positivo como negativo, de la educación híbrida. Por lo que “la evaluación del aprendizaje en entornos híbridos representa un desafío y una oportunidad para innovar en los métodos de valoración del desempeño estudiantil. Las herramientas digitales han permitido diversificar las estrategias de evaluación, incorporando enfoques formativos y sumativos que van más allá de los exámenes tradicionales” (León et al., 2025: 8222). Estableciendo la creación e implementación de indicadores que vayan más allá de enfocarse en la cobertura educativa, sino también en el análisis de la calidad, la pertinencia y los resultados de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Tenemos que pensar y aplicar los procesos educativos desde horizontes no tradicionales.

El acceso universal al mundo digital es un pilar que no se debe perder de vista para la consolidación de la educación híbrida. El otorgar dispositivos tecnológicos tiene que ir acompañado de la generación de habilidades y destrezas en el uso de dichos medios digitales, todo ello respaldado por contenidos temáticos pensados y adaptados, capacitación docente y apoyo técnico constante (PNUD México, 2022).

No se tiene que pasar por alto las graves brechas regionales y socioeconómicas que vivimos en nuestro país. Dejar de lado todo ello nos llevará al desarrollo de propuestas de educación híbrida que solo profundicen las desigualdades en lugar de eliminarlas. Por lo cual:

Conviene pensar en recursos y espacios que la propia comunidad administra y gestiona, por ejemplo, centros comunitarios de tecnología, como infocentros para que los alumnos asistan y usen internet. [...] involucrar a la comunidad para la construcción de espacios comunitarios en aquellos municipios que no cuentan con biblioteca municipal o la modernización de bibliotecas, centros culturales, asociaciones y otros para la enseñanza híbrida (Limón y Castro, 2020: 39).

Ya que no basta con la entrega de equipos y aparatos tecnológicos, con ello no se resolverán los problemas; más bien se debe transitar, en la pospandemia, hacia la creación de propuestas transversales materiales e inmateriales, mediante el contenido educativo horizontal, flexible, interactivo y adaptable a los distintos contextos, como es el caso del Diseño Universal de Aprendizaje (Montoya et al., 2024).

En ese entramado, las y los docentes son actores fundamentales en dichos procesos educativos (Guzmán y Pérez, 2023; García-Leal et al., 2021; González, 2021; Mendiola et al., 2020), por lo cual tienen que ser uno de los primeros en no carecer de las habilidades y conocimientos necesarios para enseñar en entornos no presenciales, en este caso híbridos.

El foco de atención deberá colocarse en el uso de herramientas digitales, pero también en metodologías pedagógicas innovadoras, en la mejora de las condiciones laborales, salariales y de vida profesional; para León et al. (2025) “el éxito de la educación híbrida depende en gran medida de la capacitación y formación continua de los docentes. La transición hacia este modelo requiere que los educadores adquieran habilidades digitales y metodológicas para diseñar experiencias de aprendizaje efectivas en entornos presenciales y virtuales” (p. 8223).

En definitiva, la participación de la sociedad es uno de los pilares centrales de la gobernanza educativa. Las comunidades escolares (estudiantes, docentes, administrativos), las familias y los expertos tienen que estar más que presentes en la creación e implementación de las políticas educativas y, de manera puntual, de la educación híbrida.

La educación híbrida y sus formas de implementación no deben ser entendidas y vistas como una mera respuesta que obedeció a la emergencia sanitaria iniciada en 2019, sino como una opción viable, deseable y posible para innovar en busca del acceso a la educación en todos sus niveles. El reto igualmente está en la creación de metodologías, de procesos de enseñanza-aprendizaje, del uso y capacitación en el mundo digital. Todo pensado desde y para las comunidades escolares que viven y están mediadas por sus contextos materiales e inmateriales, los cuales no tienen que constituirse en determinantes que anulen posibilidades educativas.

Sin lugar a dudas, la gobernanza de la educación híbrida en México presenta grandes y graves retos, tanto coyunturales como estructurales, pero al mismo tiempo, la pospandemia nos ofrece opciones para transitar por nuevos caminos que nos lleven a sistemas educativos más justos, equitativos, flexibles y de alta calidad.

Conclusiones

Los modelos educativos híbridos en México no pueden reducirse a una cuestión técnica. Su éxito depende de una gobernanza democrática que reconozca las asimetrías territoriales y socioeconómicas, fortalezca la rectoría estatal sin caer en centralismos y fomente la corresponsabilidad de todos los actores educativos. Solo así se evitará que este modelo profundice las exclusiones históricas y se convierta, genuinamente, en un mecanismo para garantizar el derecho a la educación en el siglo XXI.

Así, la educación híbrida en nuestro país enfrenta grandes retos, tanto estructurales como coyunturales, los cuales requieren de respuestas viables e integrales. Ante ello, la pandemia por COVID-19 mostró la necesidad, hoy más que apremiante, de encaminarnos al desarrollo y maduración de dichos modelos educativos a largo plazo, convirtiéndolos así en una alternativa educativa viable, deseable y posible estructuralmente. Sin embargo, es fundamental no dejar de lado las realidades socioeconómicas y políticas que se viven día a día en las zonas urbanas y rurales mexicanas, como es el caso de la infraestructura institucional inadecuada, la falta de capacitación en las tecnologías digitales de las comunidades escolares, así como de pedagogías tradicionales rígidas, lo cual ha ido provocando la nula transición a un modelo educativo pedagógico que sostenga los ejes esenciales de la educación híbrida.

Uno de los mayores obstáculos es la fragmentación que registra la gobernanza del sistema educativo mexicano. De ahí que sus políticas estén acotadas entre las dependencias federales, estatales e institucionales que no tienen una coordinación puntual y efectiva, provocando duplicidad de trabajos, al igual que la poca transparencia de los recursos presupuestarios. En ese sentido, programas como *Aprende en Casa* han dejado en la mesa de la discusión los problemas para adaptarse a los contextos regionales y locales, derivando en la reproducción y agudización de las desigualdades en el acceso a la educación.

Por lo que, la desarticulación entre las instituciones y dependencias ha provocado el nulo desarrollo de estrategias educativas transversales y coherentes que vayan más allá de los meros ciclos políticos del país.

Al mismo tiempo, un fenómeno que se ha ido agudizando cada vez más es la mercantilización de los procesos de enseñanza-aprendizaje, donde empresas privadas de tecnología, por lo general internacionales, han ido ganando poder e influencia en el sector educativo mexicano. La mayor presencia del sector privado pone en tela de juicio el papel rector del Estado, además de que lleva a una estandarización de cada uno de los

contenidos educativos del sector sin tomar en consideración las necesidades pedagógicas particulares de cada zona.

Las y los docentes han transitado por camino muy complicado que los ha llevado a enfrentar grandes retos. A pesar de ello, la mayoría de ellos han tenido que generar sus propios procesos de autoformación con recursos materiales e inmateriales insuficientes, enfrentando una mayor carga administrativa, académica y laboral, aspecto que ha estado acompañado de una falta de apoyo por parte de las instituciones educativas y de las dependencias federales y estatales. Así, la comunidad docente ha entrado en una precarización que no solamente ha afectado su quehacer educativo, sino que ha profundizado las desigualdades entre las escuelas con diferentes niveles de recursos monetarios.

Ante ello, la mejora de las condiciones laborales de las comunidades docentes, aunada a una formación constante en las herramientas y pedagogías educativas, se vuelven esenciales para el éxito de cualquier propuesta de modelo educativo híbrido en el siglo XXI.

La población, de manera puntual la que habita en contextos vulnerables, ha sido la que mayores impactos y consecuencias ha tenido a raíz de la pandemia. En el ámbito educativo, muchos hogares asumieron roles sin contar con los conocimientos y herramientas adecuadas para llevar a cabo dichas tareas educativas, generando con ello aumentos en los niveles de estrés, deserción escolar, bajo aprovechamiento académico, etc.; siendo un eje que se deberá tener muy en consideración a la hora de ir desarrollando la educación híbrida.

En definitiva, para ir construyendo y madurando una educación híbrida es necesario apuntalar cuatro ejes, el primero, la creación de marcos normativos que vayan más allá de los ciclos políticos de nuestro país; segundo, transparencia en la asignación y uso de los recursos presupuestarios; tercero, instrumentos idóneos de evaluación que coadyuven en la mejora continua de los procesos de enseñanza-aprendizaje; cuarto y último, participación de la sociedad en general, de manera puntual de las comunidades escolares.

Los modelos educativos híbridos en México se nos presentan como una opción viable, deseable y posible para convertirse en horizontes que garanticen el acceso a la educación, por lo cual, se vuelve fundamental abordarlos en todas sus etapas desde enfoques de justicia educativa, reconociendo las graves asimetrías regionales y socioeconómicas que se viven en nuestro país. Aspecto que tiene que ir acompañado de la generación de infraestructura adecuada y pedagogías innovadoras y contextualizadas.

La pospandemia se nos presenta como una oportunidad histórica para retomar todos los aprendizajes y desafíos por los cuales se ha transitado en los últimos años, para ir construyendo, desde la evidencia y la participación democrática, un sistema educativo pensado desde y para las realidades que vive la población mexicana.

Bibliografía

- ACOSTA, L. y González, A. (2022). *Las tendencias y los retos de la educación: lo que la pandemia visibilizó* en Universidad Católica Lumen Gentium. (2022). Puertas Lumen Gentium, 6 (6). Pp. 15-29. Recuperado a partir de: <https://www.universidadcatolica.edu.mx>
- ALVAREZ, C. M., García, N. y González, E. M. (2006). *La educación como un sistema complejo*. Reencuentro. Análisis De Problemas Universitarios, (22), pp. 49-57. Recuperado a partir de <https://reencuentro.xoc.uam.mx/index.php/reencuentro/article/view/318>
- ÁVILA, R. y Casas, E. (2022). *Política educativa y precarización de la educación pública en México*. F@ro: revista teórica del Departamento de Ciencias de la Comunicación, 2 (34), 2, p. 67-85.
- BARRÓN, M. (2020). “La educación en línea. Transiciones y disrupciones” en IISUE (2020). *Educación y pandemia. una visión académica*. (1er. Ed.). Ciudad de México, México: Universidad Nacional autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, pp. 66-74.
- BONILLA, E., Solís, V. y González, J. (2023). “Hacia un modelo de gobernanza académica adecuado para la educación pospandemia COVID-19” en Navarro, M. y Navarrete, Z. (Coord.). *Educación en el confinamiento: actores, experiencias y estrategias*. Ciudad de México, Plaza y Valdés.
- BORREGO, A. L. A., García, E., Godina, P. C., Martínez, F. J., Cervantes, J. M. y Bañuelos, L. E (2024). *Diagnóstico de rezago académico en estudiantes de nuevo ingreso. Tras Pandemia por COVID 19*. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 8 (2), pp. 4744-4755. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i2.10890
- CARRO, A. y Lima, A. (2022). *Pandemia, rezago y abandono escolar: Sus factores asociados*. Revista Andina de Educación, 5 (2), e208. <https://doi.org/10.32719/26312816.2022.5.2.10>
- CASANOVA, H. y González, M. (2022). “Universidad y pandemia: entre el triaje educativo y la reivindicación de lo público” en Lomelí, L. y Casanova, H. (2022).

- Universidad y futuro: los retos de la pandemia.* (1er. Ed.). Ciudad de México, México: Universidad Nacional autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. Serie: Colección Educación Superior Contemporánea. Pp. 141-168.
- COLINA, A. M. (2020). *La educación superior desde la visión del pensamiento complejo.* Revista Científica ECOCIENCIA, 7, pp. 1–18. <https://doi.org/10.21855/ecociencia.70.288>
- CRISPÍN, F., Yaranga, F. y Solís, F. (2023). *Fundamentals of Hybrid Education for an emerging University Curriculum contextualization.* Journal of Scientific and Technological Research Industrial, 4 (1), pp. 02-10.
- CUBAN, L. y Jandric, P. (2015). *The dubious promise of educational technologies: Historical patterns and future challenges.* E-Learning and Digital Media, 12 (3–4), pp. 425–439. <https://doi.org/10.1177/2042753015579978>
- DE IBARROLA, M. (2012). *Los grandes problemas del sistema educativo mexicano.* Ciudad de México, Perfiles Educativos, 34, pp.16-28.
- DE OBESSO, M. y Núñez, M. (2020). *El modelo educativo híbrido: una respuesta necesaria de la enseñanza universitaria a partir de la Covid-19.* Colección comunicativa.
- DEURSEN, A. V. y Dijk, J. V. (2020/08/22). *La brecha digital: una introducción.* Centre for Digital Inclusion, University of Twente. https://www.utwente.nl/en/centrefordigitalinclusion/Blog/02-Digitale_Kloof/
- ENAPE. (2021). Encuesta Nacional sobre Acceso y Permanencia en la Educación (ENAPE) 2021: Resultados nacionales. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- ENCOVID-ED. (2021). *Encuesta Nacional sobre los Efectos del COVID-19 en la Educación.* INEGI.
- FREIRE, P. (1970). *Pedagogía del oprimido* (2ª ed.). Ciudad de México, Siglo XXI Editores.
- FULLAN, M. (2002). *Los nuevos significados del cambio en la educación.* Barcelona: Octaedro.
- GARCÍA-LEAL, M., Medrano-Rodríguez, H., Vázquez-Acevedo, J. A., Romero-Rojas, J. C. y Berrún-Castañón, L. N. (2021). *Experiencias docentes del uso de la tecnología educativa en el marco de la pandemia por COVID-19.* Revista Información Científica, 100 (2).

- GÓMEZ, M. E. (2017). *Panorama del sistema educativo mexicano desde la perspectiva de las políticas públicas*. Innovación educativa (México, DF), 17 (74). pp. 143-163.
- GONZÁLEZ, M. (2023). *La privatización de la educación superior y la emergencia sanitaria en México. Nuevos frentes de cara a la reivindicación de los públicos* [Ponencia]. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE), UNAM.
- _____. (2021). *La capacitación docente para una educación remota de emergencia por la pandemia de la COVID-19*. Tecnología, Ciencia y Educación, 19, pp. 81-102. <https://doi.org/10.51302/tce.2021.614>
- GUZMÁN, M. y Pérez, T. (2023). “Experiencias docentes: problemáticas y rutas de acción ante el confinamiento COVID-19”, en Navarro, M. y Navarrete, Z., (Coords.) *Educación en el confinamiento: actores, experiencias y estrategias*. Plaza y Valdés, pp. 19-32.
- INEGI. (2021). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2021*. <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2021/>
- IPARRAGUIRRE, J., Salazar, I., Neidi, F. y Ríos, P. (2023). *Educación superior, modalidad híbrida en tiempos de pospandemia: Una revisión sistemática*. Revista Andina de Educación, 6 (2), e207. <https://doi.org/10.32719/26312816.2022.6.2.7>
- LEÓN, A., Gavica, E., Verdezoto, V., Magallanes, M. y Bajaña A. (2025). *La Educación Híbrida Desde Diferentes Contextos*. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 9 (2), 8214-8235. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i2.17542
- LIMÓN, C. y Castro, S. (2020). *Cómo trabajar la educación híbrida en contextos de baja conectividad*.
- LLADÓ, D. M., Espinosa, J. H., Leal, F. y Portes, C. E. (2023). “Estrategia formativa tecnológica y pedagógica en la modalidad virtual: docentes UAT” en Navarro, M. y Navarrete, Z., (Coords.) *Educación en el confinamiento: actores, experiencias y estrategias*. Plaza y Valdés, pp. 153-182.
- LLOYD, M. (2020). “Desigualdades educativas y la brecha digital en tiempo de COVID-19” en IISUE (2020). *Educación y pandemia. una visión académica*. (1er. Ed.). Ciudad de México, México: Universidad Nacional autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, pp. 115-121.

- MENDIOLA, M. S., Hernández, A. M. D. P. M., Torres, R., Carrasco, M. D. A. S., Romo, A., Mario, A. y Cazales, V. (2020). *Retos educativos durante la pandemia de COVID-19: una encuesta a profesores de la UNAM*. Revista digital universitaria, 21 (3), pp.1-24.
- MONTOYA, T., Fierro, M., Ayala, C., Lema, P. y Pillapaxi, M. (2024). *El Diseño Universal de Aprendizaje (DUA), Un Modelo para la Inclusión Educativa*. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 8 (4), 10904-10918.
- NAVARRO, M. y Navarrete, Z., (Coords.). (2023). *Educación en el confinamiento: actores, experiencias y estrategias*. Plaza y Valdés, pp. 33-50.
- NUSSBAUM, M. C. (2012). *Crear capacidades*. Barcelona: Paidós.
- OLMEDO-NERI, R. A. (2022). *Brechas digitales y territorio: los entornos tecnológicos-digitales en las viviendas mexicanas*. Revista Ra Ximhai, 18 (4 Especial), pp. 103-125. <https://doi.org/10.35197/rx.18.04.2022.05.ro>
- OLVERA, A. (2013). *Las últimas cinco décadas del sistema educativo mexicano*. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, XLIII (3), pp. 73-97.
- ORDORIKA, I. y Rodríguez, R. (2013). *Cobertura y estructura del Sistema Educativo Mexicano: problemática y propuestas*. (1er. Ed.). Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Económicas / Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 197-222.
- OROZCO, G; Lizárraga, F. y Flores-Verduzco, G. (2023). “Desarrollo de los sistemas híbridos en el periodo pospandemia”, en Ken, C. A. y Mora, M. (Coords.) *Migración, mercados de trabajo y educación. Inclusión social en la gestión territorial*. UNAM-AMECIDER, México, pp. 345-360.
- PETER, S. (2005). *La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*, (2a ed.) 4a reimp. Buenos Aires, Argentina: Granica.
- PNUD México. (2022). *Desarrollo humano y acceso a la tecnología: efectos diferenciados en el contexto de la COVID-19 en México*. Ciudad de México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PRESSMAN, J. y Wildavsky, A. (2015). “Complejidad de la acción conjunta” en C. H. Acuña. (Coords.) *El valor estratégico de la gestión pública: Trece textos para comprenderla*. Banco de Desarrollo para América Latina, pp. 541-578.
- RAMA, C. (2021). *La nueva educación híbrida*. En Cuadernos de Universidades, Ciudad de México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- RAMÍREZ, A., Alvidrez, A. y Bañuelos, G. (2022). *Transición al Modelo Híbrido: Retos Y Adaptación En El Nivel Superior*. ANFEI Digital, (14).

- RIVAS, A. (2021). *La plataformización de la educación: un marco para definir las nuevas orientaciones de los sistemas educativos híbridos* (Reflexiones en progreso N° 46). Oficina Internacional de Educación, UNESCO.
- RODRÍGUEZ, A. (2023). “El ambiente de aprendizaje es el profesor motivado” en Navarro, M. y Navarrete, Z., (Coords.) *Educación en el confinamiento: actores, experiencias y estrategias*. Plaza y Valdés, pp. 51-68.
- RODRÍGUEZ-MUÑOZ, R. y Sarría-Stuart, A. (2025). *Principios del diseño curricular con enfoque integral en modelos de educación híbrida*. Revista Mexicana De Investigación e Intervención Educativa, 4 (2), pp. 24–34. <https://doi.org/10.62697/rmiie.v4i2.174>
- SÁNCHEZ, M. (2021). *¿Modelos, modalidades o modas? La enseñanza mixta y el poder de las palabras*. Inv. Ed Med; 10 (39), pp. 5-8.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA [SEP]. (2021). *Boletín No. 301: Medidas educativas durante la contingencia COVID-19*. Gobierno de México.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA [SEP]. (2020a). *Aprende en Casa: Educación primaria*. Gobierno de México. <https://aprendeencasa.sep.gob.mx/>
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA [SEP]. (2020b). *Principales cifras del sistema educativo nacional 2019-2020*. [En línea] México. Disponible en: https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2019_2020_bolsillo.pdf
- SECRETARÍA DE SALUD (Gobierno de México). (16 de marzo de 2020). *Comunicado Técnico Diario COVID-19 2020.03.16*. [En línea] México: Gobierno de México. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/541582/Comunicado_Tecnico_Diario_COVID-19_2020.03.16.pdf
- SEN, A. (1998). *Capital humano y capacidad humana*. Cuadernos de economía (Santafé de Bogotá), 17(29), pp. 67-72.
- SUÁREZ-GUERRERO, C., Gutiérrez-Esteban, P. y Ayuso-Delpuerto, D. (2024). *Pedagogía Digital. Revisión sistemática del concepto. Teoría De La Educación*. Revista Interuniversitaria, 36 (2), pp. 157–178. <https://doi.org/10.14201/teri.31721>
- TORRES, R. (2001). *Participación ciudadana y educación: Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*. Instituto Fronesis.
- TOVAR, E. y Montaña, L. (2023). “Reconstrucciones de una docente en formación, implicaciones formativas en la comprensión de enfoques socioculturales” en Navarro, M. y Navarrete, Z., (Coords.) *Educación en el confinamiento: actores, experiencias y estrategias*. Plaza y Valdés, pp. 33-50.

- VALDEZ, K. (2023). "Impacto de la pandemia COVID-19 en la educación: rezago, desigualdad y deserción escolar" en Trujillo, J., García, J. y Pérez, L. (Coords.), *Desarrollo profesional docente: deserción y rezago educativo después de la pandemia* [col. Textos del Posgrado n. 8] (pp. 17-28). Escuela Normal Superior Profr. José E. Medrano R.
- VAN, J. (2006). *Investigación sobre la brecha digital: logros y deficiencias*. Poética, 34 (4-5), pp. 221-35.
- VAN, J. y Hacker, K. (2003). *La brecha digital: un fenómeno complejo y dinámico*. *La Sociedad de la Información*, 19 (4), pp. 315-327.
- XING, C. y Xi, Z. (2021). *Observaciones y perspectivas sobre las modalidades de educación básica en América Latina en la era pandémica y pospandémica: Estudio de caso: Aprende en Casa de México*. *Revista de Educación a Distancia (RED)*, 21 (67). <https://doi.org/10.6018/red.480841>
- ZAPATA, J. y Llerena-Izquierdo, J. (2023). *Las TIC después del COVID-19: la perspectiva de los profesores universitarios*. Congreso De Docencia En Educación Superior CODES, 5. <https://doi.org/10.15443/codes1988>
- ZUBIETA, J. y Rama, C. (Coords.). (2015). *La Educación a Distancia en México: Una nueva realidad universitaria*. (1er. Ed.). Ciudad de México, México: Coordinación de Universidad Abierta Y Educación A Distancia-Virtual Educa.
- ZURBRIGGEN, C. (2011). *La utilidad del análisis de redes de políticas públicas*. *Argumentos (México, D.F.)*, 24 (66), pp. 181-209.

Gobernanza ambiental y territorio: un estado del arte

Environmental governance and territory: a state of the art

Alfonso Ortiz Moreno¹



Resumen

Se presenta una revisión de literatura científica respecto de la relación Gobernanza Ambiental y Territorio para hacer una aproximación al estado del arte, centrada en la relación entre estos dos conceptos durante el período que va del año 2001 al 2023 en América Latina. Se revisaron un total de 35 textos, entre capítulos de libro, artículos científicos publicados en revistas y tesis de posgrado. Los textos se analizan en dos sentidos, uno que da cuenta de sus resultados, hallazgos y conclusiones. El segundo pone atención en las perspectivas teóricas desde las que los autores realizan sus trabajos. De esta manera se identifican posiciones, tendencias y perspectivas en los estudios sobre Gobernanza Ambiental y Territorio.

Palabras clave: Gobernanza, Gobernanza Ambiental, Gobernanza Multinivel, Territorio.

Abstract

A review of scientific literature on the relationship between Environmental Governance and Territory is presented to provide an approach to the state of the art, focusing on the relationship of these concepts during the period from 2001 to 2023 in Latin America. A total of 35 texts were reviewed, including book chapters, scientific articles published in journals, and postgraduate theses. The texts were analyzed from two perspectives: first, by examining their results and conclusions; a second perspective analyzes the theoretical focus used by the authors. In this way, positions, trends and perspectives are identified in studies on Environmental Governance and Territory.

Keywords: Governance, Environmental Governance, Multilevel Governance, Territory.

1 Estudiante del Doctorado en Estudios Territoriales del CIISDER
correo: alfosoortizmoreno@gmail.com

Introducción

La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Conferencia de Las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992) es un hito en la discusión sobre la degradación ambiental, así como sobre el acceso, control, uso y conservación de la naturaleza, por los elementos centrales que aparecen conjugados en ella: la idea de desarrollo sustentable, la conservación de los recursos naturales, el respeto a pueblos indígenas y comunidades locales y los usos tradicionales y de la naturaleza, la plena participación de las mujeres, los mecanismos de financiamiento para la promoción de los acuerdos contenidos en la declaración y el papel y articulación de los Estados nacionales.

Todos estos elementos se han discutido con amplitud y han sido retomados por las diferentes conferencias de las partes realizadas desde entonces, en particular el Marco Mundial Sobre la Diversidad Biológica de Kunming-Montreal (Conferencia de las Partes Sobre Diversidad Biológica, 2022) los retoma para después fijar la ruta de la conservación y restauración de la naturaleza mediante objetivos y metas.

Todo ello ha dado origen a diferentes posiciones y visiones sobre cómo y desde dónde han de realizarse las acciones de conservación y preservación de los bienes de la naturaleza y quiénes son los actores centrales que deben encargarse de dichas acciones. En ese sentido, la forma en que se atiende un problema de interés público entra en el campo de discusión de la Gobernanza, en este caso específico de la Gobernanza Ambiental (GA), que como campo estudia justamente la organización de actores alrededor de las decisiones sobre los problemas ambientales y el acceso, control, uso y conservación de los bienes naturales. Si se toma en cuenta que los bienes naturales están localizados en espacios geográficos definidos y apropiados por grupos humanos que los habitan o los reclaman, encontramos la relación que da sentido a la revisión que aquí se hace, la relación Gobernanza Ambiental-Territorio, que como se hará evidente

durante la exposición del trabajo, es una relación en la que el Territorio no se aborda como categoría, sino que siempre está presente de manera tácita o implícita o, en algunos casos, como objeto sobre el que se disputan los bienes naturales.

La revisión que aquí se hace sobre 35 trabajos, se organiza básicamente en dos apartados a los que sucede una sección de consideraciones finales donde se vierten algunas observaciones y reflexiones sobre los estudios de GA. La primera parte da cuenta de los resultados, hallazgos y conclusiones principales allí consignados. El segundo apartado se enfoca en rescatar los elementos teóricos sobre los que se basan y discuten los trabajos. De los 34 trabajos que se analizan, 2 son tesis de maestría, el resto de ellos son publicaciones científicas de revistas especializadas y capítulos de libros referentes al tema. Todos los textos fueron ubicados mediante la búsqueda en *Google académico* y *Research rabbit.ai*.

Los hallazgos de los estudios sobre Gobernanza Ambiental y Territorio

Piñeiro (2004), en su análisis sobre movimientos sociales rurales y su relación con la GA en América Latina, subraya que, ante la verticalidad de los gobiernos latinoamericanos, los espacios para la GA deben ganarse desde la sociedad civil. Señala que la participación y la deliberación se dan más hacia el interior de las propias organizaciones de la sociedad civil que en los órganos de gobernanza. Estos espacios, si bien buscan la colaboración entre actores, no dejan de ser lugares donde las prácticas de clientelismo, paternalismo y la falta de representatividad se hacen presentes y se diluye la responsabilidad.

La investigación de Brenner (2010) sobre la gobernanza ambiental en la Reserva de Biósfera de Sian Ka'an, subraya la visión instrumental por parte de las entidades estatales que usan el espacio para justificar sus acciones desde la confección de arreglos institucionales con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de corte ambientalista, que consideran la gestión exitosa, pero que a nivel local carece de legitimidad y eficiencia, además de que los actores y población local perciben la práctica como mecanismo para imponer decisiones contrarias a sus intereses. Por otro lado, señala que la poca participación de otras entidades de los tres niveles de gobierno abona a la concentración de poder y decisión en la administración de la Reserva.

Brenner y Vargas (2010) analizan con mayor detalle los conflictos sociales en Sian Ka'an. Documentan los lineamientos de uso y aprovechamiento de los bienes de la naturaleza y cómo son impuestos por actores externos, basados en la relación entre

ONG ambientalistas nacionales e internacionales o por actores económicos, fundamentalmente operadoras turísticas y la administración del Reserva, que han tomado decisiones obviando contextos sociohistóricos y dejando fuera a sectores de la población de por sí excluidos.

Alfie, Díaz y Castañeda (2011), presentan un análisis de la GA desde el nuevo institucionalismo. Presentan una visión donde la gobernanza es un mecanismo para promover el diálogo entre sociedad civil y gobierno, con el fin de hacer eficiente la capacidad administrativa del Estado en la medida en que la participación ciudadana y la sociedad civil organizada sean mayores. Los órganos de GA pueden ser una herramienta para la solución de conflictos y daños generados por la contaminación y degradación ambiental que derivan de la incapacidad gubernamental para atenderlos y contenerlos, volviéndose así en nuevos instrumentos de política ambiental, donde la participación de la mayor diversidad de actores sea posible y las soluciones sean resueltas mediante la deliberación y el consenso.

Petkova y Larson (2011) parten de la concepción de la “buena gobernanza forestal”, donde el Estado debe ser garante de la promoción y ejecución de acuerdos multilaterales articulados entre los niveles local-microrregional-estatal-regional-nacional que deben ejecutarse y monitorearse por actores no gubernamentales y cuya promoción reside en ONG internacionales y nacionales, es decir los actores centrales son estas organizaciones, aunque suponen la participación de la población local de manera activa en la toma de decisiones pero siempre orientados por los expertos. En su exposición documentan los obstáculos existentes en AL para esta implementación que van desde los marcos legales contradictorios y confusos, las decisiones burocráticas verticales centralizadas, la capacidad institucional limitada técnica y operacionalmente, a la competencia por los beneficios económicos.

Alfie (2013) abunda sobre la GA como instrumento para la gestión de conflictos socioambientales ante el fracaso de la gestión gubernamental basada en la regulación e introduce la idea de que la democracia deliberativa es un mecanismo que ha de promoverse como elemento para incrementar la calidad democrática en la toma de decisiones respecto del acceso, uso, control y conservación de los bienes naturales, desde la negociación, transparencia y diálogo. Subraya que desde la democracia deliberativa los mecanismos construidos para ello se encontrarían entre la autoridad gubernamental y la autorregulación social.

En este mismo sentido, Alfie (2015) abunda en la idea de los mecanismos de GA como Nuevos Instrumentos de Política Ambiental (NEPI, por sus siglas en inglés). Los

ubica como un mecanismo para regular el aprovechamiento de los bienes naturales, promover su conservación y disminuir el deterioro ambiental desde la deliberación y toma de acuerdos entre multiplicidad de actores. Concibe a estos mecanismos alejados de los marcos tradicionales de la administración pública y en espacios no regulados, como complemento de gobernabilidad, para lo que los gobiernos deben incrementar su flexibilidad.

De Castro, Hogenboom y Baud (2015) hacen un análisis sobre la GA en AL desde la ecología política. Afirman que de manera práctica predomina la centralidad del Estado en la región e identifican una disputa entre élites que adaptan sus discursos y prácticas y grupos marginados que promueven la acción a nivel local para retomar el control en espacios locales. En la GA, señalan, convergen diferentes imaginarios e intereses sobre la naturaleza, su uso y control y que ante las problemáticas socioambientales tiene tres desafíos centrales: el político, en términos de la promoción de la participación efectiva; el social, que promueva el bienestar de grupos marginados y; el ambiental que efectivamente atienda los temas de protección de ecosistemas, mitigación de emisiones contaminantes y adaptación al cambio climático.

El trabajo de Andrade (2015), se centra en explicar cómo la GA en los Estados posneoliberales de Bolivia y Ecuador, que basan su economía en las rentas generadas por la extracción mineral y de hidrocarburos, se configura desde la regulación y rectoría estatal sobre estas actividades. Para ello, ambos Estados mantienen agencias especializadas con “expertos” en estos temas encargados de atender las problemáticas ambientales que estas actividades generan. La contradicción entre la promoción de la reproducción social y biológica sustentada en la distribución de las rentas y la ampliación de la frontera de recursos encuentra su justificación ideológica en las imprecisas nociones de “Buen vivir” y “vivir bien”.

Con otra óptica, Sejenovich (2015) se acerca al problema de la GA desde la promoción del desarrollo sustentable, ubicando el problema ambiental como parte del propio modelo de desarrollo, en el proceso de acumulación económica, la inadecuada distribución del ingreso y la visión de corto plazo de los gobiernos en AL que en su conjunto promueven la degradación ambiental. Su propuesta de GA se centra en la participación efectiva de la población en la planificación de largo plazo del desarrollo con una visión integral, dónde se integre investigación y acción social en los niveles local-regional-nacional. En esta propuesta la GA no solo se ocuparía de los problemas ambientales por sí mismos, sino de la planificación de la economía, el desarrollo y los derechos sociales.

Madrazo y Ortiz (2016), presentan el caso de la construcción y operación de un órgano de GA en la Cuenca de Santiaguillo, en Durango (México), donde fue necesario desarrollar capacidades organizativas y autogestivas en líderes de la población local mediante el acompañamiento de “expertos” y académicos, lo que derivó en un grupo que opera desde la coordinación con instituciones del Estado, pero que toma decisiones asumiendo que las personas que integran el grupo son efectivamente representantes de toda la población de la cuenca.

Libert y Trench (2016) analizan que si bien el programa de acciones tempranas de REDD+ promueve un esquema de facilitación de redes, de manera práctica la GA está dominada por instancias internacionales, ONG y consejos técnicos. Además, estas instancias carecen de reconocimiento formal, de donde se desprenden dos observaciones: la primera es que carecen de legitimidad y que falta transparencia; la segunda, que el papel del Estado sigue siendo fundamental para la promoción de GA, aunque aquí se ha intentado minimizarlo.

Rivera (2016) analiza el caso del Corredor Biológico Mesoamericano desde la Gobernanza Multinivel (GMN). Identifica una red compleja de actores no gubernamentales, pero cuya práctica no es horizontal y en donde el nivel municipal y los actores locales tienen menor peso. Subraya la importancia de la GMN como mecanismo para la toma de decisiones entre actores con ámbitos distintos de adscripción territorial con el mismo peso, en consecuencia, no existe una autoridad política preponderante.

Cruz y Velázquez (2018), centran su estudio en explicar cómo se articula la GA en diversas Áreas Naturales Protegidas (ANP) del centro y sur de México. Encuentran que la toma de decisiones está altamente centralizada y poco dirigida a facilitar la toma de consensos entre los diferentes actores e intereses presentes en las ANP. Sugieren también que debe incrementarse el capital social estructural para mejorar la toma de decisiones en torno al uso y conservación de los bienes de la naturaleza.

En su trabajo sobre el Programa de Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación de Bosques (REDD+) en México desde un enfoque de GMN, Libert, Trench, Rodríguez y Martínez-Morales (2018), analizan las relaciones entre sectores y niveles de gobierno, para dar cuenta de las dificultades para la articulación de colaboración, la planificación conjunta y la operación, así como del obstáculo que representa la renovación de los gobiernos municipales cada 3 años para la continuidad y de la limitada participación de la población local.

Alva (2019) analiza las redes de gobernanza de dos localidades en Chiapas (México) donde la actividad económica preponderante es la turística asociada a parques

nacionales. Las dos redes tienen un actor central, en un caso la administración del parque y en el otro la organización comunitaria. Los hallazgos muestran mayor involucramiento de la población local en la conservación de los bienes naturales en la red centrada en la organización de población local y que la cooperación internacional, no es fundamental para la constitución y operación de las redes, aunque sí diversifica los actores que participan de ellas.

Un planteamiento particular es el de Pérez-Niño y Legizamón-Arias (2020) quienes, al analizar el caso colombiano, que ha resuelto desde los tribunales problemas socioambientales, entre intereses de grupos que defienden su territorio contra empresas extractivas, proponen la judicialización de la GA, es decir que sea el poder judicial quien facilite el diálogo para la resolución de problemas y al resolver jurídicamente los acuerdos, estos sean obligatorios.

El trabajo de Olea (2020) propone generar esquemas de GA para cada territorio específico, en contraposición a los esquemas promovidos por la gobernanza global que impone agendas y es un medio de control del capital y el mercado. Es decir, propone hacer un análisis territorial para que desde los agentes que constituyen una red específica se generen mecanismos, también específicos de gobernanza, que superen la centralidad del Estado en formas de redes de gestión que privilegien la negociación. En ese sentido, la GA es una herramienta para alcanzar fines desde formas incluyentes de gobernabilidad que no se centran en el poder del Estado, donde participan actores o agentes territoriales con responsabilidad plena. Como consecuencia la GA se deriva de un análisis de la geografía política al interior del Estado en territorios específicos que tejen redes de poder. Desde la visión territorial, se identifica que coexisten territorios jurisdiccionales y territorios apropiados simbólicamente y materialmente.

La investigación de Deon (2021), pone en relieve cómo las luchas y movilización social pueden servir de contrapeso a la dinámica de una GA jerárquica que privilegia el desarrollo económico y que crea marcos legales para ello. Su estudio se ubica en la provincia de Córdoba (Argentina) y muestra como desde la defensa de la tierra y el territorio, a pesar de la criminalización de los movimientos sociales y las protestas, la acción social es capaz de detener la degradación ambiental y recuperar espacios dañados por las actividades económicas extractivas e industriales.

González, Billi y Sariego (2021) parten de analizar la relación entre la economía, el desarrollo y la degradación ambiental en Chile. Proponen la integración de todos los temas ambientales para pasar de la GA a la gobernanza climática, en búsqueda de una solución integral a la degradación ambiental. Su propuesta pasa por la integración de

las diferentes instituciones y niveles del Estado y la promoción de la articulación a nivel territorial, donde las decisiones sean tomadas desde un enfoque técnico-científico, en las que no prime el desarrollo económico, sino la conservación de la naturaleza.

Torres y Trench (2021), analizan cómo las características histórico-políticas inciden en el funcionamiento de un mecanismo de GA en una microcuenca en la Sierra Madre de Chiapas (México). Encuentran que más allá de “las buenas intenciones”, las relaciones históricas que configuran el sentido de autoridad, las prácticas de paternalismo y la subordinación de los pobladores locales, junto con la visión que privilegia el conocimiento científico-técnico y simplifica la explicación de “la falta de interés” por participar de la población local con la falta de capacidades o instrucción formal, inciden de forma negativa en la configuración horizontal de GA. Así los atributos regularmente asociados con una práctica de “buena gobernanza” como democracia, transparencia, inclusión, equidad y legitimidad se ven atravesados por relaciones de poder que limitan el funcionamiento del mecanismo, lo que convierte un esfuerzo de promover una gobernanza horizontal y democrática a una, en la práctica vertical centrada en los actores institucionales y externos.

Sobre el funcionamiento del mismo mecanismo de GA, Torres, Trench, Márquez y Bello (2021), profundizan en estas relaciones de poder donde la población local asume que la autoridad está radicada en los actores externos, instituciones y ONG, que terminan reproduciendo lo que buscan combatir, por lo que analizar las estratificaciones y formas de poder tradicional o arraigados en un territorio es fundamental para la promoción de la gobernanza.

En el trabajo de Zamora (2021), se expresa como la Gobernanza Rural en la Reserva de La Biósfera Selva el Ocote, que contiene a la GA, en tanto asume que la segunda se enfoca en la conservación de la naturaleza, es heterogénea por factores culturales, organizativos y económicos. Así mismo encuentra que los procesos de apropiación territorial por diferentes grupos humanos, configura el territorio de la ANP como un agregado de territorios más pequeños con significados distintos de habitar en una ANP. Encuentra también que el Consejo Asesor de la Reserva, cumple con las características esperadas de una entidad de promoción de GA con una participación abierta de los pobladores, pero que tienen también formas de ejercicio de poder diferenciadas, tanto por las trayectorias organizativas, como por la educación formal.

Hincapié (2022) hace un análisis de la gestión de Áreas Naturales Protegidas en los cinco países con mayor biodiversidad en América Latina para lo que desarrolla una caracterización de 3 tipos donde los casos brasileño, colombiano y mexicano son las fi-

guras por antonomasia de desarrollo de capacidades socio-estatales para la promoción de la conservación de áreas estratégicas. Respectivamente estas son: 1) la trayectoria contestataria de los pueblos indígenas; 2) la trayectoria de movilización socio-legal y; 3) la trayectoria de institucionalización. Además de la caracterización, el artículo subraya cómo la acción colectiva de los pueblos es opuesta a la agenda de organismos multilaterales que genera competencia entre ONG de diferentes niveles de acción por la captación de fondos y que los avances en el tema se pueden explicar desde la lucha por los derechos humanos a un medio ambiente sano, los de los pueblos y el patrimonio biocultural.

Espinosa (2022), da cuenta del mecanismo de GA en Quintero-Puchuncaví donde predomina una visión administrativa en la toma de decisiones orientada a la solución de problemas ambientales, pero que no toma en cuenta las causas estructurales del problema. De manera colateral el mecanismo ha permitido el encuentro de sectores sociales y ambientalistas que empujan por la democratización del mecanismo de gobernanza.

Por otro lado Fonseca, Arroyo y Castellanos (2022), reflexionan acerca de la necesidad de tomar en cuenta la etnicidad para construir formas de GA, lo que sería una respuesta a los problemas entre la institucionalidad estatal y las formas tradicionales de gobierno para la toma de decisiones alrededor del acceso, uso y conservación de los bienes naturales.

Ríos y Pliego (2022) dan cuenta de cómo la gobernanza del aire en Bogotá es un ejercicio que presenta manipulación de la participación en el órgano encargado de promoverla. Esta instancia bajo la rectoría del gobierno local protege intereses económicos de particulares, lo que es posible por la pasividad de la ciudadanía. Puntualizan que las asimetrías de poder en los órganos de gobernanza no se resuelven por la simple inclusión de diferentes actores.

Por su parte Tamayo-Álvarez (2022) identifica que hace falta generar nuevos marcos para la creación de modelos jurídicos alternativos de GA basados en los derechos de la naturaleza. Entiende, basado en la ecología política, que la relación sociedad-naturaleza debe analizarse desde una postura crítica para proponer esquemas interpretativos que consideren a la naturaleza desde su valor intrínseco y no supeditado a la economía, en particular, desde las ciencias jurídicas para que sirvan de base a una nueva epistemología del derecho que, desde esta visión, proponga una GA efectiva.

En el trabajo de Antonio-Traba (2023), localizado en Argentina, se estudia como la generación de marcos políticos e institucionales claros y definidos pueden ayudar a la

planificación de cuencas hidrográficas para la conservación y uso de los bienes de la naturaleza que rompan con las inercias institucionales, apoyados también en la inclusión de actores locales para la gestión tomando en cuenta los intereses de cada uno de ellos.

Hincapié (2023), hace un análisis de lo difusa que resulta la promoción de GA desde organismos multilaterales, lo que genera policentrismo, fragmentación y contradicciones entre acuerdos, instituciones, iniciativa privada y gobiernos. A lo que contraponen la experiencia colombiana que, mediante mecanismos socio-legales, ha conferido el resguardo de territorios en tanto derecho para la conservación de la cultura de pueblos originarios. La lucha social que asocia derechos de los pueblos y derechos de la naturaleza ha resultado ser una forma más eficiente para la conservación de la naturaleza, a través de la jurisprudencia, lo que termina en un modelo de gobernanza centrada en los pueblos originarios, pero bajo la jurisdicción establecida desde el Estado.

Otro estudio que pondera la centralidad del Estado es el de Juárez, Medina, Taiboada, Aguilar y Márquez (2023), en mecanismos de GA orientados a la gestión de los residuos sólidos en cada uno de los municipios del estado de Oaxaca. Ante la falta de interés en las administraciones municipales y estatales sobre la GA, proponen la creación de órganos con este fin donde se integren las prácticas locales de pueblos originarios y comunidades rurales para la disposición final de residuos sólidos.

La investigación de Menéndez (2023), explora la dificultad de promover mecanismos de GA en contextos de violencia, en la Sierra La Macarena (Colombia). Encuentra como los conflictos socioambientales se han agravado, después del acuerdo de paz entre el Estado colombiano y las FARC, pues estas últimas ejercían control sobre los territorios amazónicos que imponía límites a la tala, que con su retirada generó un vacío que fue aprovechado para deforestar amplias zonas de selva amazónica para la promoción de la ganadería extensiva y desplazar campesinos por la fuerza. Concluye que el camino para establecer una GA efectiva es mediante el establecimiento de un andamiaje institucional que defienda tanto la biodiversidad, como la vida campesina, mediante la inclusión efectiva de la población local en la toma de decisiones.

Moreno-Plata (2023) analiza la GA multinivel para el caso mexicano. Encuentra que uno de los principales problemas es la coincidencia de diferentes territorios jurisdiccionales de manera permanente, para lo que propone modificar el diseño institucional de los tres niveles de gobierno hacia uno flexible, que tenga en cuenta regiones ecológicas y sistemas socioecológicos; que promueva mayor integración sistémica, dinámica y variable entre las dependencias federales, estatales y municipales, lo que conllevaría la creación de nuevos centros de decisión donde participe la sociedad civil

y actores económicos. Un nuevo diseño institucional cooperativo y transversal que favorezca la participación, tanto de las dependencias de gobiernos de todos los niveles, como de todos los actores sociales y económicos.

Por su parte Romano (2023), estudia cómo el uso de las redes sociodigitales juega un papel importante en las formas en que se estructura y opera una organización que promueve la conservación y reforestación de bosques en un municipio de Tlaxcala (México). El trabajo realizado en la pandemia presenta una red de relaciones entre actores de la sociedad civil al margen del Estado.

Espinoza (2023) propone agregar al análisis de la GA desde la ecología política, la categoría de territorio tomada desde la geografía crítica, lo que permite por un lado hacer más denso el análisis de las relaciones sociedad-naturaleza o cultura-naturaleza, desde las relaciones materiales y simbólicas en la construcción dinámica del territorio, tanto temporal como espacialmente, que supere las concepciones jurídico-administrativas del mismo. Para ello es necesario sumar a la ecuación de los aportes de la economía ecológica y la justicia ambiental, la construcción del espacio y de los territorios, todo ello para comprender modos, interacciones, instrumentos, arreglos institucionales desde aspectos histórico-políticos, temporalidades y escalas múltiples que co-producen los procesos de GA.

■ 158

Posiciones y enfoques teóricos del estudio de la Gobernanza Ambiental en América Latina

El análisis de Piñeiro (2004) sobre la GA en AL, ubica la discusión de la gobernanza dentro de una crisis de relación entre Estado y sociedad para la gobernabilidad y define a la GA como procesos de toma de decisión entre diferentes niveles de gobierno, instancias de decisión y sociedad civil (p.10). En su texto pone de manifiesto que la participación de esta última se da por la lucha de espacios ganada desde los movimientos sociales, donde el Estado concede estos espacios de participación, pero donde no siempre se incluyen a todos los actores posibles. Otro aspecto que destaca es que muchos problemas ambientales regularmente superan los límites político-administrativos, aunque no abunda sobre ello.

Más allá de la forma concreta en que opera el organismo de GA en la Reserva de La Biosfera de Sian Ka'an, Brenner (2010) parte de concebir a la GA desde una visión horizontal donde una diversidad de actores, incluido el gobierno desde sus diferentes instituciones, toman decisiones de manera coordinada sobre el control, uso y conserva-

ción de los bienes de la naturaleza. El papel del gobierno es fomentar la participación de la sociedad civil en términos de igualdad para dar legitimidad a los espacios y las decisiones que toman e implementan.

Para ello es necesario distinguir entre gobernabilidad y gobernanza, para lo que Brenner y Vargas (2010) definen a la primera como la facultad del Estado para imponer decisiones y a la segunda como un ejercicio de coordinación de diversos actores con intereses diversos y contrapuestos con el Estado, en un proceso complejo de toma de decisiones y ejercicio del poder.

Alfie, Díaz y Castañeda (2011) señalan que en los problemas ambientales confluyen la escala y el nivel, lo segundo en términos administrativos por lo que su propuesta ubica al Estado como actor principal, pero proponen como herramienta para la gestión de la GA a la Democracia Deliberativa Facultada que se compone de tres elementos principales: la co-participación del ciudadano, la descentralización administrativa y la recombinación de relaciones entre actores locales, nacionales y regionales; con lo que asumen, se pueden atender problemas planteados en instancias globales, pero promover la participación de ciudadanos con intereses diversos e impulsar marcos formales flexibles para el ejercicio de los derechos civiles a nivel local, para facilitar la legitimidad, transparencia y efectividad que tanto se reclaman a las instancias intergubernamentales, donde la deliberación sea la forma para resolver las diferencias y proponer acciones consensuadas.

El planteamiento de Petkova y Larson (2011), propone una GA multinivel definida como un ejercicio de toma de decisiones por actores desde el nivel local al nacional, que incluye reglas formales e informales, relaciones de poder que definen quién toma las decisiones y si estas son claras coherentes y amplias en organismos acotados por los acuerdos multilaterales sobre conservación y cambio climático. De esta definición derivan como objetivo la “buena gobernanza forestal [para] garantizar la sostenibilidad de los bosques junto con una toma de decisiones y una distribución de beneficios justas” (p.10), es decir parten de un enfoque normativo para analizar procesos de GA a nivel local y la pertinencia del marco institucional estatal conforme a los lineamientos establecidos en acuerdos multilaterales y bajo seguimiento y evaluación de ONG ambientalistas, nacionales e internacionales.

En dos ejercicios de reflexión teórica sobre alternativas para la implementación de la GA, Alfie explora dos elementos para ello. Por un lado el papel de la democracia deliberativa como herramienta para la generación de espacios horizontales, donde propone que para un diálogo efectivo y horizontal deben promoverse espacios de go-

bernanza bajo este procedimiento para la toma de acuerdos (Alfie, 2013); y otro donde explora los Nuevos Instrumentos de Política Ambiental, como mecanismos de gobernanza que ponen en contacto a actores con intereses diversos para el acceso, uso, control y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, como una manera de complementar la acción del gobierno, donde la regulación sigue siendo necesaria, pero la gestión ambiental que frena el deterioro se da en la autorregulación de todos los actores que participan de la toma de decisiones sobre la forma de uso de los recursos naturales (Alfie, 2015).

El trabajo de Andrade (2015) ubica la GA “como un conjunto de procesos –globales, internacionales, nacionales y subnacionales– que ponen en interacción a numerosos actores [...] para la construcción de instituciones formales e informales que crean los principios organizadores del acceso, uso y distribución de recursos naturales que hacen posible la reproducción social y biológica de las sociedades humanas contemporáneas” (p.161) pero que en los Estados rentistas tiene la particularidad de no poner en riesgo el acceso a ellas, por lo que la participación siempre está permitida bajo ese límite y se arregla para ello.

En la propuesta de De Castro, Hogenboom y Baud (2015) la gobernanza como área de estudio “aborda la forma en que la sociedad se organiza para resolver sus dilemas y crear nuevas oportunidades” y a la GA, desde la ecología política, como “el proceso de formulación y refutación de imágenes, diseños y ejecución de los procedimientos y prácticas que configuran el acceso control y uso de los recursos naturales entre actores diferentes” (p.18). Estos procedimientos y prácticas traducidos en reglas formales e informales se enmarcan en contextos histórico-sociales por lo que son cambiantes y promueven que el Estado se adecue a ellas. Para poder dar cuenta entonces de una GA que es resultado de estas disputas que se modifican en el tiempo, proponen analizar las percepciones, valores y discursos; las interacciones sociales entre pueblos e instituciones para la toma de decisiones y; los cambios y adaptaciones institucionales (p. 25).

Libert y Trench (2016) analizan cómo un programa específico puede incidir en la generación de mecanismos de GA multinivel en México. En este trabajo se acercan a la gobernanza desde concebirla como la relación entre actores de la sociedad civil, privados y del Estado para enfrentar problemas públicos o para prestar servicios públicos y cómo estos se integran en redes y ensamblajes para la consecución de estos fines (p.115). Señalan que un enfoque analítico de la GA, sirve para acercarse a la diversidad particular de las relaciones entre los ámbitos de gobierno, mercado y sociedad civil que inciden en la generación de resultados positivos y negativos sobre el medio ambiente.

Rivera (2016) considera que la gobernanza es una forma de legitimar decisiones mediante la inclusión de actores y la articulación de redes para la generación e implementación de políticas públicas y, a la GMN como un proceso de relación entre actores supranacionales, regionales y nacionales, pero que han incluido, cada vez con mayor frecuencia, actores subnacionales que de manera práctica tienden a tener menor peso en las redes conforme el nivel tiende a la localidad y encuentra que en la Gobernanza Ambiental Multinivel, de manera concreta en su caso de estudio, es un esfuerzo de coordinación desde la centralidad de una entidad estatal.

Alva (2018), ancla su trabajo sobre la gobernanza en el análisis institucional para estudiar las formas de implementación de redes de gobernanza, donde toma en cuenta los aspectos de orden constitutivo, de elección colectiva y de implementación, con el fin de verificar los mecanismos que posibilitan o no la toma de decisiones para la gestión de políticas públicas en dos ANP.

Por su parte Cruz y Velázquez (2018), abordan la GA como condición necesaria para la gestión y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en escenarios complejos en los que confluyen una diversidad de actores con intereses propios y donde la centralización ha generado conflictos. En su planteamiento, el desarrollo de capital social estructural es una forma para promover espacios de toma de decisiones en forma de redes descentralizadas de cooperación y compromiso cívico, que favorece la organización social de comunidades y otros actores.

En otro trabajo, Libert, Trench, Rodríguez y Martínez-Morales (2018) parten de la misma definición que Libert y Trench (2016) sobre gobernanza y la hacen extensiva a las relaciones entre niveles y las estructuras que las vinculan, poniendo especial interés en las relaciones subnacionales y entre gobierno y sociedad civil.

Madrazo y Ortiz (2018) asumen que la GA es el mecanismo para alcanzar objetivos comunes entre sociedad civil, actores públicos y privados. Para ello es necesaria la acción colectiva como novedad organizativa para hacer frente a problemáticas socioambientales ante la limitación de la institucionalidad estatal; por lo que la politización y formación de cuadros y liderazgos de la sociedad civil son importantes para favorecer la toma de decisiones desde los pueblos y comunidades organizados, así como el acompañamiento técnico de ONG e instituciones de investigación que permitan dialogar y consensuar acciones con los entes gubernamentales del sector ambiental.

En la concepción de Olea (2020) es necesario hablar de las gobernanzas ambientales. Parte de concebir que la gobernanza es una capacidad extra gubernamental, donde actores de la sociedad civil y particulares participan en la búsqueda e imple-

mentación de mejores formas de gobernar en territorios concretos y definidos. Es aquí donde el concepto de territorio toma relevancia para concebirlo como un espacio construido por relaciones sociales que se materializan a través de prácticas y un espacio simbólico en la esfera de las representaciones, pero también señala que el territorio es el resultado de la territorialización del espacio a través de la apropiación. Por otro lado, identifica que el Estado en América Latina, es también el actor central en los sistemas políticos por lo que es el centro de las relaciones en la GA, en consecuencia, su análisis debe centrarse en primer lugar en el Estado y “entenderse como una geografía política del Estado” (p. 13).

En Pérez-Niño y Leguizamón-Arias (2020), se ubica a la GA como mecanismo para la gestión de los bienes de la naturaleza como de los problemas ambientales derivados de la promoción del desarrollo y el extractivismo, por lo que la justicia ambiental se vuelve uno de los fines de la GA. Parten de señalar cinco atributos fundamentales de esta: 1) el Estado no es el actor único, ni el más importante en la gestión pública; 2) las redes de gobernanza son autogestivas mediante la acción colectiva; 3) incluyen prácticas formales e informales en el acceso, control y uso de recursos naturales; 4) Forma flexible de la administración pública que incluye procedimientos informales y; 5) la judicialización de la GA como forma de resolución de conflictos dónde la autoridad judicial media el diálogo y la interlocución entre actores e intereses. Estos últimos dos puntos, sobre todo el de la judicialización, hacen que su propuesta se centre en trasladar el papel de resolución del poder ejecutivo al judicial y le da finalmente el papel central al Estado, pues de manera práctica, aunque la administración pública sea flexible y busque la inclusión, las facultades de mediación, resolución, promoción de justicia ambiental y vigilancia de cumplimiento de los acuerdos recae en instancias estatales.

Deon (2021) Plantea que ante la centralidad del Estado argentino en su visión desarrollista favorecedora de intereses económicos de particulares y transnacionales, que con el extractivismo solo provocan desastres ambientales, la acción colectiva es la herramienta para promover la autogestión y la defensa del territorio desde las comunidades campesinas y étnicas y otros movimientos sociales, como los feministas y sindicalistas, es decir la autogestión como forma de GA al margen y en lucha contra el Estado desarrollista.

González, Billi y Sariego (2021) al analizar la GA Chilena hacen un análisis de los marcos institucionales para caminar hacia una gobernanza climática, desde una visión socioecológica que ponga límites al modelo extractivista impuesto desde la división internacional del trabajo por el capitalismo global y la agenda de desarrollo, hacia una

gestión ambiental integrada de territorios que ponga fin a la fragmentación operativa y de regulaciones, el ordenamiento territorial desarticulado, la centralización de la toma de decisiones y la primacía de lo económico, desde facultades estatales para tomar decisiones para la prevención, mitigación, adaptación de riesgos climáticos y la promoción de servicios ecosistémicos, es decir una GA centrada en agencias gubernamentales y desde una visión técnico-científica articulada en escalas territoriales de gobernanza.

Torres y Trench (2021) parten de considerar “la gobernanza ambiental como una forma de gobierno en la que una red de actores, con sus instituciones y marcos organizacionales, disputan intereses, significados y representaciones en la resolución de problemas ambientales mediante la participación y la actuación” (p. 2). Explican que las formas históricas de ejercicio de poder y construcción simbólica de la autoridad inciden en la cultura política local, lo que a su vez se refleja en las formas de participación, es decir se enfocan en las diferencias entre los supuestos normativos de la buena gobernanza y como los marcos culturales median en las relaciones de mecanismos concretos de gobernanza.

Una visión complementaria a la referencia anterior se encuentra en Torres, Trench, Márquez y Bello (2021). Toman el concepto de buena gobernanza con sus atributos de legitimidad, transparencia, inclusión y responsabilidad, pero subrayan su dimensión apolítica que da por sentada la igualdad de la participación de todos los actores sin considerar las formas locales de distribución del poder que naturaliza la estratificación social.

Zamora (2021) parte de que las definiciones sobre la Gobernanza moderna son, en principio, normativas para después asumir que el uso de formas de poder diferentes es un elemento central en ella, para la definición de acciones en las relaciones con la naturaleza y la complementa con la definición de De castro, Hogenboom y Boud (2015), expuesta más arriba, para inscribirla en un ámbito de relaciones más pequeño que la gobernanza rural, dónde el elemento de la apropiación del espacio en forma de territorio juega un papel importante, pues el análisis de las relaciones de poder y la disputa generada por las diferentes imágenes de la naturaleza de cada actor y la superposición y traslape de territorios hace del análisis de la GA en un ANP un asunto con muchos matices sobre un espacio geográfico heterogéneo.

Sobre el concepto de gobernanza, Espinosa (2022) identifica un consenso en la literatura especializada, como lugar donde concurren diferentes actores de los sectores públicos, empresariales y sociedad civil para la discusión y toma de acuerdos sobre asuntos públicos y sobre la gobernanza ambiental, como responsables de construir deli-

berativamente acciones en su ejecución, seguimiento y evaluación. Asume una posición crítica de esta, al reconocer que existen diferentes posiciones, concepciones y condiciones prácticas desde la diversidad de actores, sobre el acceso, control y uso de los bienes de la naturaleza.

Fonseca, Arroyo y Castellanos (2022) reflexionan sobre la necesidad de que se fomenten organismos de GA que reconozcan los derechos de los pueblos, sus formas de gobierno tradicionales y su territorio para qué, de manera práctica, dialoguen y participen en igualdad con los actores privados y públicos. Proponen que dichos espacios de GA sean institucionalizados, con presupuesto asignado bajo el impulso de la municipalidad, dónde la toma de decisiones se dé mediante el diálogo de saberes.

Hincapié (2022) analiza cómo las estrategias de conservación alrededor de las ANP en AL en los países con gran riqueza de recursos naturales han cristalizado en trayectorias de institucionalización de estos mecanismos de protección. Para ello introduce el concepto de capacidades socioestatales que resulta de las formas en que se han resuelto diversos conflictos que derivan en procesos de cambio social e institucional. Señala que las ANP en muchos casos son resultado de las luchas sociales de grupos étnicos, mujeres, campesinos, ambientalistas bajo la bandera de los derechos humanos (DDHH), en dónde los mecanismos de la gobernanza global inciden, ya sea por intereses económicos, el respaldo a la promoción de los DDHH o la promoción de esquemas de protección y regulación para la conservación de ecosistemas.

Ríos y Pliego (2022) derivan la discusión sobre GA de la que se lleva sobre el desarrollo sustentable, aunque proponen una lectura crítica desde la ecología política que tome en cuenta las particularidades de cada contexto específico en el que se desenvuelve cada mecanismo de gobernanza. Consideran que la GA debe estar siempre en construcción desde la discusión y relación entre problemas, actores, puntos nodales, normas y procesos, es decir proponen un análisis crítico de la participación de ciudadano y sociedad civil que eficiente la gestión gubernamental.

En su trabajo sobre la gestión de humedales, Antonio-Traba (2023), define a la GA como un proceso donde intereses públicos y privados se articulan para la gestión de recursos escasos con una visión de desarrollo sustentable, dónde el interés genuino, permanente y primordial en la gestión de los recursos naturales es el del Estado. La GA para Antonio-Traba es la gobernabilidad por consenso (p. 8) que permita el compromiso ciudadano con las políticas resultantes; y que se gestionan desde un enfoque de derechos con marcos normativos fuertes aplicables.

En términos analíticos Espinosa (2023), propone incorporar al estudio de la GA la categoría del territorio desde la geografía crítica brasileña, con el fin de densificar su

análisis desde las formas de interrelación presentes en él, desde las dimensiones materiales y simbólicas en los ámbitos políticos, económicos, culturales, en espacios-tiempos dinámicos, más allá de la concepción jurisdiccional del territorio sostenida en los estudios de gobernanza territorial; y que trasciende los planteamientos de GA derivados de la ecología política centrados en prácticas y configuraciones sobre el acceso, control y uso de los recursos naturales basados en arreglos institucionales definidos desde la disputa de valores e imágenes de la naturaleza de diversos actores.

En el trabajo de Hincapié (2023), se señalan de manera inicial dos cosas: que la gobernanza se adhirió a las formas tradicionales de deliberación comunitaria y a la promoción de la participación de la sociedad buscando la democratización de las políticas públicas y su transparencia y; que los estudios sobre GA global dan cuenta de una gran diversidad de acuerdos, ordenamientos, mecanismos, regímenes, actores y procesos a nivel estatal y multinacional que se traslapan y generan fragmentación y policentrismo. A ello, antepone las diversas propuestas en América Latina sobre la consideración de la defensa de los derechos de la naturaleza junto con los DDHH y colectivos desde diferentes trincheras como lo son los movimientos étnicos, de defensa del territorio, de justicia ambiental o los académicos que los vislumbran como cambios económicos, políticos y jurídicos.

En el trabajo de Juárez, Medina y Taboada (2023), sobre la disposición final de residuos sólidos, se toma desde una visión normativa el concepto de GA efectiva, que busca ante las consecuencias de las acciones humanas sobre el medio ambiente, ser la guía para la toma de decisiones consensuadas entre instituciones de gobierno y ciudadanía en marcos participativos y corresponsables, donde los ciudadanos debidamente capacitados pueden dar seguimiento y evaluar las acciones institucionales.

Menéndez (2023), analiza desde una visión normativa de la GA, los problemas socioambientales en contextos de violencia en la Sierra de La Macarena (Colombia). Su análisis toma como base una definición de GA en la que el diseño, gestión de políticas y toma de decisiones ambientales se construye y aplica de manera cooperativa entre actores gubernamentales, sociales y población en general dentro de marcos participativos incluyentes. Analiza también la idea de Soberanía Ambiental como aquella en que las comunidades o poblaciones locales tienen el derecho y reconocimiento para tomar decisiones sobre sus propias acciones y políticas ambientales.

En su análisis sobre la GMN en México, Moreno-Plata (2023) identifica la problemática de la GA en la superposición de varios territorios jurisdiccionales permanentes y funcionales de las entidades estatales. Introduce a la discusión el concepto de sistemas socioecológicos, dentro de los que ubica los mecanismos de gobernanza, como

lugar donde gobiernos y toda clase de organizaciones sociopolíticas determinan reglas y su aplicación respecto de las problemáticas ambientales. Sumado a ello, identifica a los actores sociopolíticos como foco de los estudios sobre GMN, como quienes, con sus acciones bajo normas y contextos específicos, direccionan acciones con impactos concretos. Posteriormente introduce el elemento de la GMN tipo II como adecuada para abordar los problemas ambientales y promover GA pues se caracteriza por su diseño institucional orientado a problemas públicos o problemas específicos, lo que los hace adaptables a cada problemática mediante jurisdicciones transversales y multinivel donde no hay una jerarquía de actores estatales, sociales o privados y dónde también hay flexibilidad para atender relaciones con instancias supra nacionales.

Consideraciones finales y una prospectiva para los análisis Gobernanza Ambiental-Territorio

De manera general los documentos recogidos en esta revisión dan cuenta del dominio del Estado en la GA en América Latina. Los modelos predominantes siguen siendo jerárquicos, aunque se promueven esquemas de redes de gobernanza que incluyen otros actores. Evidencian que los espacios de participación de los movimientos sociales y ambientalistas se han ganado en la lucha social. Las reivindicaciones de los saberes y prácticas de pueblos originarios y comunidades van ganando terreno, aun así, la visión técnico-científica domina.

Como bien señala Zamora (2021), la Gobernanza tiene de inicio una lectura normativa, que evidentemente domina en los estudios sobre GA en América Latina. Principios como la participación, democratización, legitimidad, eficacia, entre otros, están siempre en el centro del análisis. A partir de ello, podemos agrupar los estudios en tres formas de acercarse a su estudio: 1) las que se acercan desde la Gobernanza Multinivel; 2) las que lo hacen para estudiar los órganos de GA local tomando en cuenta elementos normativos derivados de los acuerdos multilaterales o globales y; 3) las que estudian los mecanismos locales como contrarios a esos acuerdos, ya sea que, justamente por ello, no los llamen de GA.

Los trabajos que realizan algunas propuestas desde la GMN o que exploran teóricamente elementos para la promoción de GA sugieren la descentralización, pero los actores centrales son los organismos multilaterales, los Estados y las ONG, tanto para la articulación supranacional, como para la implementación práctica, aunque se explora la participación a nivel local. De la misma manera, existen propuestas que pre-

tenden hacer la conservación de la naturaleza más efectiva desde puntos de vista jerárquicos. La tendencia es entonces hacia la descentralización, pero los acercamientos desde la regulación formal y vigilancia estatal siguen estando presentes fuertemente.

Desde los elementos teóricos de los trabajos revisados, se puede ver claramente que la discusión se desplaza hacia la necesidad de promover redes de gobernanza con la participación efectiva de actores locales. Por un lado, muchos estudios señalan que el contrapeso eficiente que se hace a los actores del mercado o al extractivismo, se da desde las comunidades campesinas, étnicas y de movimientos sociales ecologistas, feministas y de promoción de Derechos Humanos; otros plantean la necesidad de la inclusión de todos los sectores sociales, incluidos los privados. El foco dominante ha sido plantearse cómo lograr resultados tangibles en torno a la conservación de la naturaleza y los problemas ambientales. La elaboración de argumentos se da alrededor de proponer soluciones a niveles locales en donde los problemas se hacen visibles en contraposición a la imposición de acciones desde los acuerdos de la GA global, para lo que se reflexiona sobre los mecanismos de participación, o cómo dotar de elementos a los actores locales para “nivelar la cancha” de la participación en condiciones equitativas, para lo que se han propuesto diversos acercamientos, que van del desarrollo de capacidades, el análisis de la configuración del poder y las formas de su ejercicio, la promoción y ejercicio de DDHH y de la naturaleza y recientemente desde la sugerencia de incluir al territorio como categoría de análisis.

■ 167

En ese sentido, es conveniente apuntar que existen otras formas que ayudarían al estudio de la Gobernanza Ambiental desde un enfoque analítico, como el de la Contra gobernanza (Quiñones, 2019), así como desde las llamadas olas de la Gobernanza (Becker, 2023). En este sentido, Rhodes (2012; 2018) categoriza e identifica la Tercera Ola de La Gobernanza en estudios que se centran en el análisis de los sentidos de las redes de gobernanza, pero sobre todo de los significados para sus actores. Aquí la dimensión territorial es una pieza que encaja a la perfección en el rompecabezas del análisis de la GA, puesto que su mirada se dirige hacia el acceso, uso y conservación de los bienes naturales, en tanto el significado de la naturaleza desde grupos sociales que reclaman el espacio como propio, por lo que hacer explícito un acercamiento desde la categoría Territorio a la GA es un campo de vanguardia tanto desde los estudios de Gobernanza en general y en los estudios de GA en particular.

En esta revisión se identifican tres propuestas que sugieren este camino: 1) la de Olea (2020) que habla de las gobernanzas, en plural, entendiendo que los mecanismos

deben ser localizados y particulares para lo que es necesario dar cuenta de su espacialidad y de la configuración política de los territorios, la apropiación y la territorialización de prácticas; 2) desde los estudios institucionales y la GMN, que proponen el estudio de la configuración de las estructuras de la organización estatal para hacerla flexible y que sea capaz de horizontalizar su acción y atender problemas concretos localizados atendiendo a los acuerdos internacionales, es decir, la promoción de GMN desde redes policéntricas, para lo que se requiere un arreglo transversal de las instituciones del Estado que rompa la superposición de territorios jurisdiccionales y pasar a considerar los problemas ambientales desde la localización dentro de sistemas socioecológicos y las ecoregiones (Moreno-Plata, 2023) y; 3). La de Espinosa (2023), que propone superar en el análisis de la GA desde la ecología política, que encuentra sus límites en la concepción tradicional del territorio, para densificar el análisis de las relaciones que configuran un territorio al abordarlo desde la geografía crítica.

Estas tres propuestas, interesantes y novedosas en la proposición del abordaje e inclusión de la categoría Territorio en la GA, es posible ampliarlas al profundizar en la configuración de los territorios, abordándolos de manera amplia, ya sea desde la producción del territorio (Lefebvre, 2013), las territorialidades y las temporalidades (Saquet, 2015; 2017) o desde la construcción del territorio (Ramírez, 2023); y no solo en la apropiación y las prácticas de territorialización que son dos de sus cualidades.

El territorio está siempre presente en los diferentes estudios sobre la GA, ya sea de forma tácita o de forma implícita, sin embargo, no abordarlo como categoría teórica en el propio análisis limita el estudio de la configuración de los mecanismos para la promoción de la conservación, acceso y uso de los bienes naturales, sobre todo desde la visión de actores locales. Si seguimos los estudios que demuestran que la GA efectiva es la que se da desde estos espacios, es necesario abordar las formas en que se construyen socialmente los territorios, sus prácticas de territorialización y los significados de las territorialidades, entre los que se encuentran los significados y relaciones sociedad-naturaleza. Desde esta perspectiva es indudable el aporte que generaría integrar la categoría territorio al estudio de la GA, pero también nos muestran que el abordaje tendría que ser desde los actores locales, por lo que las propuestas de la geografía crítica latinoamericana, resultan más apropiadas que las que derivan de Lefebvre, quien propone un análisis de la construcción histórica de los territorios, desde la centralidad de las relaciones de producción.

Bibliografía

- ALFIE C. M., Díaz A. L., Castañeda, R. (2011). Una ventana de oportunidad: La gobernanza ambiental, nuevo instrumento de política. En Alfie, C. M. (Ed.) *Comprometidos para negociar: Conflicto y gobernanza ambiental*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, disponible en: <https://casadelibrosabiertos.uam.mx/gpd-comprometidos-para-negociar-conflicto-y-gobernanza-ambiental.html> [Accesado el 25 de febrero de 2024].
- ALFIE, C.M. (2013). Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una nueva democracia ecológica? *Sociológica*. Volumen 29, número 80, enero-abril, pp. 73-122.
- ALFIE, C. M. (2015). Capítulo 3. Economía y ambiente: nuevos instrumentos de política ambiental. En *Litnoah Ambiente y territorio I*. Alfie, C.M. (Coord.). México, UAM-Cuajimalpa.
- ALVA, R. M. (2019). *Discutir la Gobernanza a nivel local: Redes, Actores e Instituciones en la Gestión de Recursos Naturales de dos Áreas Naturales Protegidas en Chiapas*. Tesis de maestría, para obtener el grado de Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas, El Colegio de San Luis, A.C.
- ANTONIO-TRABA, L. (2023). Humedales y Gobernanza Ambiental como enfoque para su Planificación-Gestión – Estado de Situación en la Argentina. *Tecnología y ciencias del agua*. Volumen 14, número 5, pp. 01–53. DOI: 10.24850/j-tyca-14-05-01 <https://doi.org/10.24850/j-tyca-14-05-01>
- ANDRADE, A. A. (2015). El gobierno de la naturaleza. La gobernanza ambiental posneoliberal en Bolivia y Ecuador. En De Castro, F., Hogenboom, B., y Baud, M. (Eds.). *Gobernanza ambiental en América Latina*. Argentina, ENGOV-CLACSO.
- BRENNER, L. (2010). Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas. *Revista Mexicana de Sociología*, Volumen 72, número 2, abril-junio, pp. 283-310.
- CASTRO, F. De., Hogenboom, B., y Baud, M. (2015). Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones. En De Castro, F., Hogenboom, B., y Baud, M. (Eds.). *Gobernanza ambiental en América Latina*. Argentina, CLACSO-ENGOV.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro, ONU.

- CONFERENCIA DE LAS PARTES EN EL CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA. (2022). *Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal*. Montreal, ONU.
- CRUZ, E. y Velázquez, J. A. (2018). La gobernanza ambiental en las áreas naturales protegidas mexicanas: una reflexión desde el enfoque del capital social estructural. *Luna Azul*, número 47, pp. 177-195. DOI: 10.17151/luaz.2019.47.10.
- CHÁVEZ, B. C. (2023). Surcando los mares de la gobernanza: Cinco coordenadas de lectura de un concepto babélico. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*. Número 7, enero-diciembre de 2023, pp. 33-65. DOI: dx.doi.org/10.30827/polygob.i7.28896
- DEON, J. U. (2021). Desmontando bosque, sumando luchas sociales: Territorialidades y alternativas en el desastre ambiental argentino. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*. Volumen XXV, número 70, pp. 151-169. DOI: https://doi.org/10.17141/iconos.70.2021.4567
- ESPINOSA, A. L. E. (2022). ¿Expansión o Contracción de la Democracia Ambiental?: Gobernanza Ambiental en el Programa para la Recuperación Ambiental y Social de Quintero-Puchuncaví. *Historia Ambiental Latinoamericana y Caribeña (HALAC) revista de la Solcha*. Volumen 12, número 1, pp. 137-167. DOI: https://doi.org/10.32991/2237-2717.2022v12i1.p137-167
- ESPINOZA A. L. E. (2023). Notas para una perspectiva analítica de la gobernanza ambiental. *Campos en Ciencias Sociales*. Volumen 11, número 1. DOI: https://doi.org/10.15332/25006681.7962
- FONSECA L. G., Arroyo De La Ossa, M., y Castellanos S. J. A. (2022). Gobernanza ambiental con enfoque étnico: Una apuesta de gestión en áreas protegidas del Caribe Colombiano. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, Volumen 13, Número 5, 30 de junio- 13 de agosto, pp. 905-915. DOI: https://doi.org/10.29312/remexca.v13i5.3234
- GONZÁLEZ, R. B., Billi, M., y Sariago, P. M. (2021). Estado, medio ambiente y desarrollo: Pasado, presente y futuro de la gobernanza ambiental chilena. *Anales*. Serie 7, número 19, pp. 289-316 DOI: 10.5354/0717-8883.2021.66074
- GUBER, R. (2011). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Siglo XXI.
- HINCAPIÉ, S. (2023). Gobernanza ambiental global y derechos de la naturaleza en América Latina. *Revista Derecho del Estado*, Universidad de Externado de Colombia. Número 54, enero-abril, pp. 277-305. DOI: https://doi.org/10.18601/01229893.n54.09

- HINCAPIÉ, S. (2022). Gobernanza ambiental global, derechos humanos y capacidades socioestatales en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Número 130, abril, pp. 19–45. DOI: <https://doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.19>
- JUÁREZ de la Rosa, J. A., Medina, M. H., Taboada, G. P., Aguilar, V. Q. & Márquez, B. L. (2023). Gobernanza ambiental en la gestión de residuos sólidos de los municipios en Oaxaca, México. *Acta Universitaria*. Volumen 33, e3704. DOI: <http://doi.org/10.15174.au.2023.3704>
- LEFEVBRE, H (2013). *La Producción del Espacio*. España, Capitán Swing.
- LIBERT, A. A., Trench, T., Rodríguez, A., y Martínez-Morales, M. del P. (2018). Experiencias de gobernanza multinivel en México: Innovación para la reducción de emisiones de carbono de los ecosistemas terrestres. *Madera y bosques*. Volumen 24, número especial e2401909, invierno 2018. DOI:10.21829/myb.2018.2401909
- LIBERT, A. A. y Trench, T. (2016). Bosques y suelos en el contexto de REDD+: Entre gobierno y gobernanza en México. *Terra Latinoamericana*. Volumen 34, número 1, marzo, pp. 113-124. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?> [Accesado el 23 de febrero de 2024].
- MADRAZO, C. E. y Ortiz, S. E. (2018). Gobernanza ambiental para el desarrollo sostenible de la cuenca de Santiaguillo, Durango. *Espiral*. Volumen XXV, número 72, mayo-agosto, pp. 183–208. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13857192006> [Accesado el 25 de febrero de 2024].
- MENÉNDEZ, N. E. (2023). Gobernanza ambiental sin soberanía: Postconflicto, violencia y la conservación siempre aplazada de la Sierra de La Macarena. *El Ágora USB*. Volumen 23, número 2, julio-diciembre, pp. 375-398. DOI: 10.21500/16578031.6733
- OLEA, P. J. (2020). Gobernanza como contradicción: Reflexiones sobre el territorio en la configuración de la gobernanza ambiental. *Investigaciones Geográficas: Una mirada desde el sur*. Número 60, pp. 4-17. DOI: <https://doi.org/10.5354/0719-5370.2020.57251>
- PÉREZ-NIÑO, W. F., y Leguizamón-Arias, W. Y. (2020). Gobernanza ambiental en Boyacá: Un análisis “glocal”. *Entramado*. Volumen 16, número 2, julio-diciembre, pp. 202-2018. DOI: <https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.2.6662>
- PIÑEIRO, D. E. (2004). *Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural*. Uruguay, RIMISP.
- PLATA, M. M. (2023). En búsqueda de la gobernanza ambiental multinivel: Elementos conceptuales para el debate contemporáneo. *Revista de Estudios Regionales*

- Nueva Época*. Volumen 1, número 2, julio-diciembre, pp. 162-183. DOI: <https://doi.org/10.59307/terne1.228>
- PETKOVA, E., Larson, A. (2011). Riesgos y Oportunidades. Una introducción a la gobernanza forestal, las comunidades y REDD+ en América Latina. En Petkova, E., Larson, A., y Pacheco, P. (Eds.), *Gobernanza forestal y REDD: Desafíos para las políticas y mercados en AL*. Indonesia, Center for International Forestry Research. Disponible en: www.cifor-icraf.org/publications/pdf_files/Books/BPetkova1101.pdf [Accesado el 14 de marzo de 2024].
- RAMÍREZ, B. (2023). *Encuentros disciplinarios y debates metodológicos*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- RÍOS, J. P., y Pliego, F. V. (2022). Sostenibilidad y gobernanza ambiental. Análisis crítico del discurso de desarrollo sostenible planteado en la política pública sobre calidad del aire en Bogotá (2010-2020). *Trabajo Social*. Volumen 24, número 2, julio-diciembre, pp. 181-214. DOI: 10.15446/ts.v24n2.98790
- RIVERA, M. E. A. (2016). Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM), Chiapas. *Espacios Públicos*. Volumen 19, número 47, septiembre-diciembre, pp. 51-76. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/676/67650281003/html/> [Accesado el 25 de febrero de 2024].
- RHODES, R. A. W. (2012). Waves of Governance. En Levi-Faur, D. (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Inglaterra, Oxford University Press.
- RHODES, R. A. W. (2018). What is Decentred Analysis? En Rhodes, R. A. W. (Coord.) *Narrative Policy Analysis: Cases in Decentred Policy*. Reino Unido, Palgrave Macmillan.
- ROMANO, R. T. V. (2023). *Unidades operantes en combate del gusano descortezador en la región "Las Faldas de la Matlalcueye", Chiautempan, Tlax (2019 – 2023)*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Análisis Regional. Tlaxcala, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional, Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- QUIÑONES, P. J. R. (2019). La idea de contragobernanza. Elementos para una teoría crítica del gobierno. *Estudios Políticos*. Número 56, pp. 18-39. DOI: 10.17533/udea.espo.n56a02.
- SAQUET, M (2015) *Por una geografía de las territorialidades y las temporalidades: Una concepción multidimensional orientada a la cooperación y el desarrollo territorial*. Argentina, Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

- SAQUET, M. A. (2017). Territorio, clase social y lugar: premisas fundamentales del desarrollo territorial de base local, ecológica y cultural. *Arquetipo*. Volumen 15, pp. 39-69.
- SEJENOVICH, H. (2015). La estrategia para superar la pobreza a través del Desarrollo Sustentable. En De Castro, F., Hogenboom, B., y Baud, M. (Eds.). *Gobernanza ambiental en América Latina*. Argentina, CLACSO-ENGOV.
- TAMAYO-ÁLVAREZ, R. (2023). Los derechos de la naturaleza y el principio del buen vivir como un giro decolonial en la gobernanza ambiental internacional. *Revista Derecho del Estado*, número 54, enero-abril, pp. 19–54. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n54.02>
- TORRES A., M. M. y Trench, T. (2021). ¿Es posible la gobernanza ambiental? Los residuos de poder en la sintonía de la acción pública en La Suiza, Chiapas, México. *Revista Pueblos y fronteras*. [En línea]. Volumen 16, e-541. DOI: 10.22201/cim-sur.18704115e.2021.v16.541.
- TORRES, A. M. M., Trench, T., Márquez R. C., y Bello B. E. (2021). ¿Gobernanza ambiental, desde dónde? La imbricación de la acción pública sobre los marcos culturales locales. *Región y Sociedad*. [En línea]. Año 33, e1429. DOI: 10.22198/rys2021/33/1429
- VARGAS, D. y Brenner, L. (2010). Gobernabilidad y gobernanza ambiental en México. La experiencia de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. Volumen 6, número 2, pp. 115–154.
- ZAMORA, L.C.B. (2021). Actores, Redes y Territorio en Los Márgenes de la Gobernanza. El caso de La Reserva de La Biósfera Selva El Ocote en Chiapas. En Chávez, B. C. (Ed.). *Gobernanza Rural en México*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma.

La gobernanza del agua como terreno de disputa y colaboración: Jalcomulco, México.

Water governance as a ground of dispute and collaboration: Jalcomulco, Mexico

Rebeca Salas Luna¹



Resumen

Este artículo analiza las lógicas que permiten la convergencia de actores en el conflicto por el usufructo y la pérdida del recurso hídrico en el marco de la gobernanza en el municipio de Jalcomulco, en Veracruz, mediante una investigación cualitativa basada en entrevistas semiestructuradas, observación participante, así como análisis de notas hemerográficas. Entre los principales hallazgos se vislumbra una complejidad en las dinámicas de liderazgo y organización dentro del colectivo, evidenciando tanto las desigualdades estructurales como el avance hacia una mayor equidad de género. Este artículo ofrece nuevas perspectivas del caso y concluye que los conflictos por la gobernanza del agua forman parte de un proceso de continuidad de los privilegios de ciertos grupos. Además, se define la gobernanza hídrica como una fragmentación del Estado, que genera mecanismos de control.

Palabras clave: gobernanza, agua, resistencia, poder, identidad

Abstract

This article analyzes the actor logics that enable them to converge in the conflict over the usufruct and loss of water resources within the framework of governance in the municipality of Jalcomulco, Veracruz, through qualitative research based on semi-structured interviews, participant observation, and analysis of newspaper articles. The main findings denote a complexity in the leadership and organizational dynamics within the collective, making evident both structural inequalities and progress toward greater gender equity. This article offers new perspectives on the case and concludes that conflicts over water governance are part of a process of continuity to have privileges by certain groups. Moreover, it defines water governance as a fragmentation of the State, that generates control mechanisms.

Keywords: governance, water, resistance, power, identity.

1 Maestrante en Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales (IIHS) de la Universidad Veracruzana.
correo: reblunsa2000@gmail.com

Introducción

*Como poeta silenciosa,
el agua escribe historias de vida y lucha,
en cada rincón del mundo dejando huellas sempiternas,
en el corazón de quien puede poseerla pero jamás gobernarla.*

1. Jalcomulco: definición del problema y el contexto del caso

Preteritamente, se consideraba que el recurso hídrico era sempiterno; en la actualidad es catalogado como un recurso no renovable. El agua es esencial. La gobernanza efectiva de los recursos hídricos es la cuestión central de las siguientes líneas. Este artículo aporta elementos importantes al debate, enfocándose en las narrativas de los actores involucrados en las políticas hídricas. En este sentido, se dibuja la respuesta a la pregunta ¿Cuáles son las lógicas que permiten la convergencia de actores en conflicto por el usufructo y la pérdida del recurso hídrico? Para abordar esta cuestión, el artículo se centra en dos variables principales: la acción colectiva y la creación de redes e interacción entre el Estado, los ciudadanos, así como el sector privado. Ambas variables se ven vislumbradas en el concepto gobernanza hídrica, asimismo en el término hidrosocial.

El argumento central se divide en dos premisas; de primera instancia, se parte de la premisa de que la gobernanza da espacio para que todos los actores involucrados puedan entrar en juego. Pero, el actor principal (El Estado) se fortalece con los mecanismos de participación ciudadana, en vez de fragmentarse. En este sentido, el Estado es un leviatán de dos cabezas que mediante dos diferentes discursos, por un lado, pretende ser regulador de las políticas hídricas y por otro, ser beneficiario de la inversión extranjera proveniente de las mismas.

En segundo plano, se plantea que la gobernanza del agua se convierte en un campo de tensión cuando los actores con influencia económica y política entran en

competencia directa con actores comunitarios, los cuales se abanderan con el discurso de representación de intereses, así como necesidades de la comunidad. Mientras que los actores económicos-políticos están enfocados en maximizar la eficiencia y el beneficio económico a través del recurso hídrico, los actores comunitarios buscan preservar su acceso al agua para mantener sus actividades productivas, así como proteger los medios de vida locales.

Este artículo se divide en cinco apartados. La introducción contiene la pregunta de investigación, los argumentos principales y el planteamiento del problema; donde se presenta el contexto del caso de estudio mediante una cronología de sucesos (breve y precisa).

El segundo apartado proporciona una revisión teórica sobre la gobernanza, así como la adopción del concepto de la gobernanza del agua. En el tercer apartado se detalla la estrategia metodológica utilizada, destacando la pertinencia de la misma, sus fortalezas y los desafíos enfrentados, así como el proceso de la implementación de entrevistas. El cuarto apartado expone los hallazgos del estudio, identificando patrones, comparándolos con los marcos teóricos expuestos. Finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones y posibles líneas de investigación futuras que no fueron abordadas en este trabajo. Cabe señalar que a lo largo del texto se mencionan las frases “esta autora” y “este artículo” para referirse a quien suscribe y para marcar un posicionamiento.

■ 176

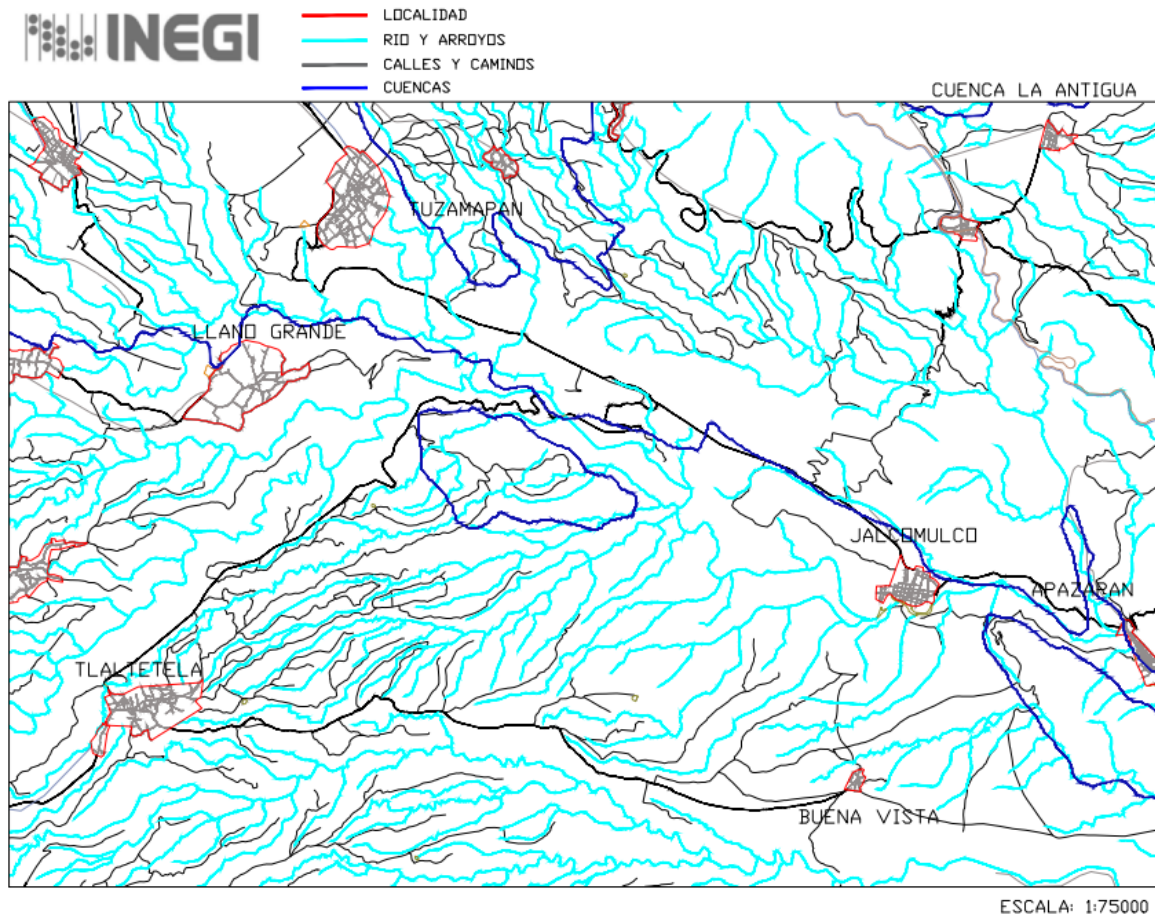
En sí, “el agua y la sociedad se moldean y remodelan mutuamente en el espacio y el tiempo” (Linton y Budds, 2014: 170), en otras palabras, el recurso hídrico está ligado a las emociones humanas fundamentadas en el triunfo y la derrota, así como el poder y el control. Hay múltiples significados al concepto hídrico, entre ellos, un bien económico y público. En este sentido, no hay que perder de vista que desde los primeros asentamientos urbanos el objetivo ha sido cómo proporcionar a los residentes de la ciudad un bien esencial: el agua. En sí, “el agua es la que hace la ciudad” (Argudo, 2019: 64), ya que resulta ser un elemento relevante para el crecimiento de una ciudad y la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

En Veracruz, durante el gobierno del exgobernador Javier Duarte (2010-2016), se firmó un contrato con la empresa brasileña Odebrecht para el proyecto de inversión “Etileno XXI” en agosto de 2011, el cual consistía en la creación de una planta bioquímica en el municipio de Nanchital, Veracruz, en 2016. La planta bioquímica comenzó sus operaciones en abril de 2016. De acuerdo con Javier Duarte, todo comenzó cuando el expresidente Enrique Peña Nieto le llamó por teléfono desde Sao Paulo, Brasil, luego

de reunirse con Marcelo Odebrecht y Luis Alberto de Meneses Weyll para solicitarle agilizar el proceso del proyecto ya mencionado (Monroy, 2010).

Cabe decir, que este esquema no era el único que buscaba ejecutar la administración de Duarte, pues desde septiembre de 2011 el gobernador confirmó en varios medios de comunicación que estaba en puerta la construcción de presas hidroeléctricas, las cuales garantizarían el abasto de agua con el nivel adecuado de sustentabilidad (Martínez, 2011). El objetivo de las presas hidroeléctricas (objetivo expuesto por el gobierno) era almacenar el agua de varios ríos del estado de Veracruz a través de la construcción de seis presas de agua para generar electricidad y enviar el agua a la capital del estado. Se pretendía que una de ellas se ubicará en la zona del río La Antigua en Jalcomulco y parte del río Los Pescados (en la figura 1, se puede observar el espacio geográfico). “La firma de este bosquejo (presas hidroeléctricas) empezó desde marzo de 2013, cuando el congreso local autorizó al gobierno de Duarte proceder de la mano de la empresa Odebrecht” (Morales, 2019).

Figura 1. Mapa de la Cuenca La Antigua



Nota: El mapa muestra la distribución de localidades, ríos, arroyos, calles y caminos, y cuencas hidrográficas en la región de La Antigua. Los elementos se representan mediante colores y líneas diferenciadas:

Localidades (rojo): Indica los asentamientos urbanos o poblados principales dentro de la cuenca, como Jalcomulco, Apazapan, Tlalieta, Tuzamapan, Llano Grande y Buena Vista.

Ríos y arroyos (celeste): Representa la red hidrográfica secundaria y principal que drena la cuenca, incluyendo afluentes que alimentan al río principal.

Calles y caminos (negro): Señala la infraestructura vial, permitiendo identificar la conectividad entre localidades y la accesibilidad al territorio.

Cuencas (azul oscuro): Delimita la cuenca principal y subcuencas, mostrando la organización territorial del flujo de agua y las áreas de drenaje que alimentan el río La Antigua.

El mapa tiene una escala de 1:75,000, lo que permite un análisis detallado de la distribución de los recursos hídricos y asentamientos humanos dentro de la cuenca. Esta representación es útil para estudios de planificación territorial, gestión de recursos hídricos, infraestructura y desarrollo regional.

Elaboración propia (INEGI 2025)

La respuesta ciudadana al desarrollo del proyecto gubernamental-privado fue negativa y se vislumbró a través del movimiento social “*No a las presas*”, el cual dio origen a la conformación del grupo “*Centinelas del Río*” y la Asociación Civil “Pueblos Unidos de la Cuenca del Río La Antigua por los Ríos Libres (PUCARL)”. Las palabras de los participantes del movimiento resumen el sentido que existe detrás del colectivo: “Así como lucharon nuestros viejos agraristas, así debemos de luchar también para la defensa de nuestro río y para la defensa de nuestra vida, y más por la defensa de nuestra niñez (Mendoza, 2022: 105) [...] Todos los que participamos [en este movimiento] sabemos lo que estamos haciendo, no improvisamos [...] en este movimiento no hay líder, eso vale la pena remarcarlo” (Espora Media, 2015). En enero de 2014, los vecinos, activistas ambientales, ejidatarios, campesinos e integrantes de la asociación civil PUCARL se manifestaron a las afueras de la carretera Tuzamapan-Jalcomulco (Morales, 2019) y la carretera federal Xalapa-Veracruz. Estas movilizaciones sociales tuvieron apoyo de los integrantes de la Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental (LAVIDA) y la Asociación Senderos y Encuentros para un Desarrollo Autónomo Sustentable (SENDAS). En el transcurso de 2014, las mismas instancias gubernamentales (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales Federal y la Comisión Nacional del Agua) reportaron irregularidades y falta de reglamentación del proyecto. Estas declaraciones por parte de instituciones oficiales solo trajeron legitimidad a la movilización social gestada alrededor de este proyecto.

Al siguiente año, el 15 de mayo de 2015, algunos ejidatarios de Jalcomulco, pertenecientes a la asociación civil PUCARL, fueron detenidos por la policía ministerial por el delito de despojo. Los activistas de la zona y vecinos al ser entrevistados afirmaron que esta estrategia por parte de las autoridades solamente tenía el fin de dividirlos. De acuerdo con José Milán y Leonel Ferto (activistas ambientales) “la persona que demandó a los ejidatarios fue Telésforo Peña, quien previamente junto al empresario Francisco Torres hicieron foros en los pueblos para convencerlos de la construcción de la presa” (Huerta, 2015). Este intento de convencimiento dio resultado negativo “esta empresa Odebrecht llegó diciendo que iba a conquistar el permiso social (...) no lo consiguió” (Espora Media, 2015). Esta ocasión no fue la única en la que los vecinos de Jalcomulco tuvieron un percance con las autoridades. “Los activistas y vecinos de Jalcomulco han sido denunciados en ocho ocasiones ante la FGE de Veracruz” (De Luna, 2015). Por ello, los defensores del río salieron a manifestarse en frente del Palacio de Gobierno Estatal tres días después de la detención de los ejidatarios.

Para 2017, los ejidatarios de Jalcomulco exigieron la cancelación total del proyecto gubernamental-privado de presas hidroeléctricas en el río La Antigua y Los Pescados a cargo de la compañía Odebrecht. El abogado de los ejidatarios, Darío Lemarroy, dejó en claro que el gobierno de Duarte de Ochoa entregó permisos a la empresa brasileña para que procediera a la construcción de la presa, aun sabiendo los daños ambientales que tendría la zona (Salazar, 2017). Por ello, los vecinos, activistas ambientales, ejidatarios y campesinos (la sociedad civil de Jalcomulco) mantuvieron guardias desde el 20 de enero de 2014 (hasta 2019) para evitar el avance de la maquinaria (Morales, 2019). Esta exigencia por frenar el proyecto gubernamental-privado fue lograda con éxito, pero los pobladores de Jalcomulco continuaron la lucha por defender el río La Antigua de este tipo de proyectos, en el gobierno de Cuitláhuac García, exigieron la creación de candados institucionales para prohibir la implementación de este tipo de proyectos.

De la mano del Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA) la sociedad civil de Jalcomulco interpuso “un juicio de amparo contra el Decreto por el que se suprimen las vedas existentes en las cuencas hidrológicas Río Actopan y Río La Antigua, de la Subregión Hidrológica Papaloapan A, de la Región Hidrológica número 28 Papaloapan” (Mendoza, 2022). Dicho amparo fue estimado a favor del colectivo por el juez y marca un precedente en materia de defensa del territorio en el país.

La defensa del recurso hídrico se puede visualizar “cuando las comunidades se organizan para defender de manera pacífica un recurso que es fundamental para que ellos” (Espora Media, 2015). En sí, el río no solo es un punto de encuentro de la comu-

nidad, sino también es una fuente de ingreso que permite que los pobladores subsistan económicamente. Por lo que, no fue la sociedad civil en abstracto la única que se involucró en la resistencia civil contra el proyecto gubernamental-privado (llamado presas hidroeléctricas). También hay que mencionar las empresas (familiares y extranjeras) que trabajan en la actividad que se “articula alrededor de servicios turísticos en Jalcomulco, como lo es el *rafting* [algunas empresas encargadas de esta actividad son: Huitzilapan expediciones, Jalcomulco Expediciones, México Verde, Amigos del Río, Río Salvaje, Aventura y Rafting, Viajes de Aventura, SelvAzul, entre otras] (descenso de río) en el río de La Antigua, específicamente en la sección del río de Los Pescados” (Saldaña, León y Cardoso, 2012: 26). Finalmente, el 22 de marzo de 2022, después de ocho años de resistir e impedir un proyecto gubernamental-privado, la Asociación Pueblos Unidos de la Cuenca Antigua por los Ríos Libres (PUCARL) convocó a la celebración de su octavo aniversario de haber sido fundada, y al mismo tiempo buscó visibilizar una lucha que les ha implicado un exhaustivo trabajo legal y luchas continuas para defender el sustento de varias comunidades, incluida Jalcomulco (Malpica, 2022).

Este mismo año, iniciaron las asambleas conmemorativas itinerantes, un ejercicio colectivo que recorrería durante dos años distintas localidades de la cuenca. Comenzaron en Jalcomulco y pasaron por Coetzala, Tlatetela, Chavarrillo, Pacho Viejo-Coatepec, San Marcos-Xico, Teocelo, Úrsulo Galván, Plaza Lerdo en Xalapa, para cerrar nuevamente en Jalcomulco en 2024. Las asambleas no solo celebraban la organización comunitaria, sino que servían para evaluar colectivamente el estado de los ríos. En ese mismo año, en mayo de 2022, el juez federal avaló el amparo interpuesto por la comunidad años atrás. El fallo reafirmó la vigencia de las vedas en la cuenca y prohibió la explotación del agua con fines comerciales o extractivistas. Fue el único caso en el país que logró zafarse de las reservas de aguas superficiales, marcando un precedente en la defensa legal del agua como derecho humano y bien común.

Paralelamente, se organizó un programa de monitoreo comunitario del agua en coordinación con Global Water Watch-México. Se capacitó un grupo de 20 personas para realizar muestreos en 15 puntos estratégicos de la cuenca, en temporada de lluvias y de sequía. Los monitoreos, enfocados especialmente en detectar coliformes —bacterias que evidencian contaminación fecal—, permitieron documentar el deterioro del agua que llega a los hogares. La intención es utilizar estos resultados para presionar a las autoridades, concientizar a la población y promover la instalación de plantas de tratamiento comunitarias (Diario de campo, 2024), para esto, el colectivo PUCARL interpuso un amparo para obligar a las autoridades a sanear el río La Anti-

gua. El 8 de abril de 2025, el Juzgado 15° de Distrito resolvió a su favor el juicio de amparo 244/2025. La sentencia ordena a la CONAGUA y la SEMARNAT a cumplir con sus obligaciones en materia de saneamiento del río. El colectivo en todo momento ha argumentado que la contaminación del afluente afecta la salud y bienestar de las comunidades locales, por eso, el objetivo del amparo también es señalar la necesidad de establecer las plantas de tratamiento de aguas residuales para procesar adecuadamente las descargas sanitarias que afectan al cuerpo de agua (Camarillo, 2025).

Actualmente, las asambleas anuales de PUCARL no solo buscan fortalecer el tejido organizativo, sino seguir preguntándose colectivamente: ¿Cómo están nuestros ríos? Desde la cuenca del Actopan hasta la del río La Antigua, el trabajo de vigilancia popular se ha convertido en una forma de cuidar el agua, de señalar el abandono de los municipios y de visibilizar alternativas sustentables que las propias comunidades proponen, sin depender de estructuras institucionales tradicionales¹. Esta acción ciudadana se ha visto reforzada por instrumentos legales como la Resolución al Juicio de Amparo 687/2018², la cual obliga a las autoridades a proteger y rehabilitar los cuerpos de agua en el país.

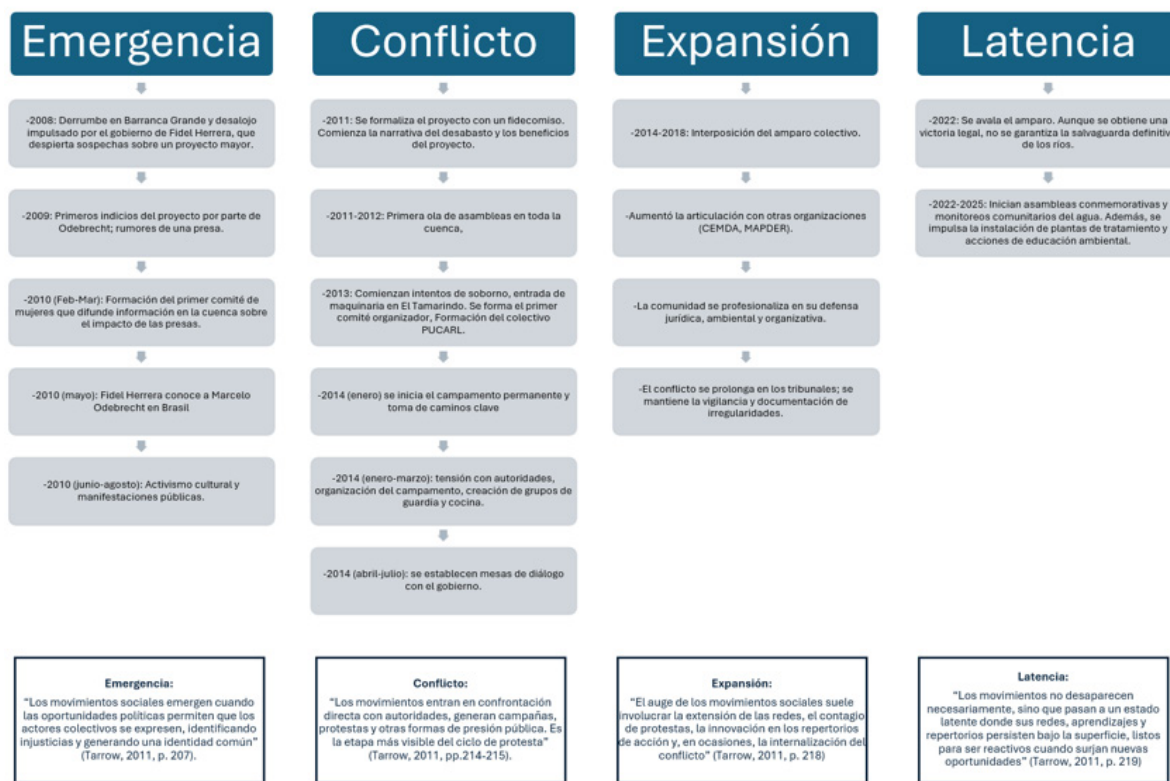
Toda esta historia se centra en el recurso hídrico y las dinámicas en torno a él. Desde la perspectiva de este caso, la gobernanza del agua se convierte en un campo de tensión cuando una empresa internacional, con gran influencia económica y acceso a recursos avanzados entra en competencia directa con las empresas microlocales, las cuales se abanderan con la discursiva de representar los intereses y las necesidades de la comunidad. En medio de esta disputa, el gobierno juega una función dual; como regulador encargado de garantizar un acceso equitativo al recurso hídrico y como un actor que puede estar influenciado por los beneficios económicos que ofrece la inversión extranjera. El conflicto surge principalmente de las discrepancias en las prioridades de cada actor. Mientras que la empresa internacional puede estar enfocada en maximizar la eficiencia y el beneficio económico a través del control del recurso hídrico, las empresas microlocales buscan preservar su acceso al agua para mantener sus actividades productivas y proteger los medios de vida locales. No obstante, en medio de estos conflictos también existen oportunidades de colaboración y negociación.

1 Las instituciones tradicionales hacen referencia a las autoridades y organizaciones formales establecidas por el Estado, por ejemplo, ayuntamientos y gobiernos municipales, dependencias estatales y federales, entre otras.

2 El número de resolución correspondiente a la sentencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa en Veracruz, que confirmó la inconstitucionalidad del decreto que suprimía las vedas en las cuencas hidrológicas de los ríos Actopan y La Antigua

Figura 2.

Ciclos del movimiento social



Elaboración propia (Tarrow, 2011).

2. Discusión teórica

El concepto de gobernanza se ha usado en distintos contextos y con diversos significados, lo que refleja su carácter en construcción y la dificultad de traducir *governance* al español, inicialmente confundido con “governabilidad”. Tras la Segunda Guerra Mundial surgió como teoría para orientar el desarrollo; en los setenta se enfocó en la planificación y en los ochenta en la descentralización y el estudio de redes (Scharpf, 1993). Desde los noventa, su uso se generalizó, consolidándose en el discurso académico y público (Mayntz, 2000; Aguilar Villanueva, 2005). En términos básicos, alude a la acción de gobernar, pero no se limita al Estado, sino a cómo se crean espacios de interacción entre gobierno, sector privado y sociedad civil. Autores como Peters y Pierre (2005), Prats (2005) y Aguilar (2012) señalan que implica cooperación entre múltiples actores

para alcanzar objetivos comunes. Rhodes (1996) y Pierre y Peters (2000) la describen como un modelo de gestión pública y colaboración que abarca lo económico, político y administrativo, permitiendo a los ciudadanos expresar intereses, ejercer derechos y resolver conflictos (PNUD, 1997).

Desde este artículo, la gobernanza se concibe como redes descentralizadas, aunque no horizontales en igualdad de condiciones, pues los recursos se distribuyen de manera desigual. Es, por tanto, un campo de disputas y negociaciones, regido por normas formales e informales que articulan interacciones entre instituciones estatales y comunitarias (Whittingham, 2010). La gobernanza implica coordinar la acción colectiva para fines compartidos, donde convergen poder, competencia y negociación (Castells, 2002). Desde la mirada estatal, la gobernanza plantea un Estado más flexible dentro de redes donde participan actores de diversa procedencia (Fox y Miller, 1998). Autores como Rhodes (1997), Kooiman (1993, 2003) y Kickert (1993) la conciben como el resultado de redes autoorganizadas, basadas en co-gestión y co-dirección. Esto visibiliza la complejidad política e institucional, en la cual el gobierno es solo un actor más. Sin embargo, Peters y Pierre (2000) subrayan que, aunque existen redes, el Estado sigue siendo el centro del poder político y quien define en gran medida los objetivos colectivos.

Así, la gobernanza puede entenderse tanto como un esfuerzo colaborativo entre múltiples actores como un modelo en el que el Estado conserva un rol predominante, encargado de dar coherencia y dirección a la sociedad (Peters, 2000). En el caso de estudio de este artículo, se parte de la premisa de que el Estado coopera solo cuando la sociedad civil logra imponerse en las decisiones sobre recursos naturales, particularmente en torno al agua. Esto no implica negar su papel, sino reconocerlo como un actor dinámico y negociador, cuyo margen de acción se ve condicionado por la economía, la movilización social y la intervención de otras instituciones. Como señala Pierre (2000), el rol estatal es resultado del “estira y afloja” entre lo que desea hacer y lo que las circunstancias permiten. La gobernanza, en este sentido, busca incorporar principios como la transparencia, la participación y la rendición de cuentas, elementos necesarios para legitimar las relaciones Estado-sociedad. Sin embargo, surge el reto de extender estos principios también a los actores privados y sociales, cuya participación carece de la legitimidad democrática del Estado. En la práctica, la gobernanza transforma la dinámica entre Estado y sociedad, configurándose como un espacio de interacción, negociación y disputa entre diversos intereses y recursos.

La gobernanza por redes se entiende como un conjunto de relaciones estables entre actores interdependientes que se articulan en torno a problemas públicos, programas de

política o recursos específicos, y que se transforman a través de interacciones constantes (Klijn y Koppenjan, 2015). Este enfoque resalta la colaboración entre actores públicos y privados, quienes, al compartir recursos y capacidades, pueden generar soluciones colectivas. Las redes presentan ventajas y limitaciones. Entre los aspectos positivos se encuentran la inclusión de múltiples actores, lo que facilita aceptación social, disminuye costos de implementación y amplía los conocimientos disponibles. Sin embargo, también pueden surgir negociaciones implícitas, pérdida del interés común, procesos poco transparentes y dificultades para implementar políticas (Klijn y Koppenjan, 1997).

Uno de los mayores retos es la desigualdad entre actores, expresada en tensiones, conflictos y desequilibrios de poder. Estas asimetrías provienen de factores estructurales —políticos, económicos, culturales— y se refuerzan si los espacios de participación son excluyentes o dominados por sesgos ideológicos (Cornwall, 2004; Gaventa, 2006). El poder, entendido como capacidad basada en recursos, alianzas o posiciones institucionales, es dinámico y produce jerarquías invisibles que afectan las decisiones y beneficios. Por ello, resulta fundamental diseñar mecanismos que garanticen equidad y permitan la incidencia de los actores más vulnerables (Brock, Cornwall y Gaventa, 2001).

En este marco, el empoderamiento se convierte en un elemento clave, ya que fortalece la autonomía y la capacidad colectiva de acción mediante el acceso a recursos, organización comunitaria y participación en espacios de decisión (Kabeer, 1999; Rowlands, 1997). Aun así, la participación no siempre es auténtica: en muchos casos se limita a la consulta o a la provisión de información sin influencia real en los resultados (Fung, 2006). En contraste, la gobernanza colaborativa plantea una participación más profunda, con toma conjunta de decisiones, reparto de responsabilidades y aprendizaje social, lo que refuerza legitimidad, confianza y capital social (Ansell y Gash, 2008; Innes y Booher, 2003). Mantener la participación de manera sostenida no es fácil: requiere reglas flexibles, transparencia, resultados tangibles y adaptabilidad ante la incertidumbre (Folke et al., 2005; Chaffin et al., 2014). Cuando se cumplen estas condiciones, los espacios de gobernanza pueden convertirse en verdaderos escenarios de transformación, donde se equilibran las diferencias y se construyen soluciones colectivas más democráticas y sostenibles.

La participación ciudadana en la gobernanza del agua se ha consolidado como un enfoque contemporáneo que promueve la corresponsabilidad entre Estado y sociedad. Su auge responde al debilitamiento del Estado benefactor y a la necesidad de redefinir los límites entre lo público y lo privado en la gestión de los bienes comunes. En

este contexto, se busca garantizar un manejo más transparente, equitativo y sostenible del agua, evitando que la mercantilización y privatización reduzcan la decisión pública a intereses empresariales (Ostrom, 1990; Shiva, 2002; Barlow & Clarke, 2002). La ciudadanía, lejos de ser receptora pasiva, puede actuar como agente activo que incide en las políticas públicas. Aunque la participación no siempre es constante, en contextos de crisis o amenaza a derechos colectivos suelen reactivarse movimientos sociales con capacidad de organización e incidencia (Tilly, 2004; Castells, 2012). La agencia ciudadana se fundamenta en derechos políticos que otorgan herramientas legales para cuestionar al Estado y exigir rendición de cuentas (Habermas, 1996).

Un referente clave para analizar la calidad de la participación es la “escalera de la participación” de Arnstein (1969), que distingue entre formas simbólicas —como la manipulación o la consulta limitada— y niveles más profundos de empoderamiento, donde los ciudadanos logran influencia real en la gestión de recursos. Aunque los niveles altos implican desafíos, como riesgos de cooptación o costos adicionales, este modelo permite evaluar en qué medida los ciudadanos participan de manera sustantiva y no solo decorativa. La participación puede adoptar modalidades institucionalizadas, donde los ciudadanos inciden a través de mecanismos formales (consultas, consejos, foros), o autónomas, cuando la sociedad actúa sin depender de validación estatal. Mientras la primera fortalece la legitimidad democrática, suele tener limitaciones prácticas; la segunda, más horizontal, promueve la acción colectiva desde la sociedad civil, aunque enfrenta barreras de incidencia (Fung & Wright, 2003; Cornwall, 2008). En la práctica, la participación ciudadana no siempre es uniforme ni sostenida. Factores como la transparencia, la obtención de resultados tangibles y la flexibilidad de las reglas influyen en su continuidad (Cornwall, 2008; Nabatchi & Leighninger, 2015). Sin embargo, cuando se dan las condiciones adecuadas, la participación se convierte en una herramienta esencial para la gobernanza democrática y sostenible del agua, fortaleciendo la responsabilidad social, el control ciudadano y la legitimidad de las decisiones colectivas (OECD, 2015; UNDP, 2019; World Bank, 2021).

El agua no es solo un recurso físico indispensable, sino también un elemento social y cultural que articula relaciones de poder, trabajo, producción e identidad. Se convierte en frontera, en símbolo de nación y en un vínculo entre pasado y presente (Barnes & Alatout, 2012). Como advierte Latour (1993), el agua y las tecnologías asociadas funcionan como *actantes* dentro de redes de interacción; sin embargo, son los actores humanos —individuos, instituciones y colectivos— quienes enmarcan, movilizan y dotan de sentido a este recurso, lo que evidencia su papel simultáneamente material y so-

cial. La transformación de la concepción del agua —de recurso inagotable a bien finito y no renovable— dio origen al paradigma del ciclo hidrosocial, que reconoce la interacción entre dinámicas naturales y prácticas humanas. En este marco, el agua se entiende como un bien atravesado por emociones, disputas y significados múltiples: económico, público, cultural y político (Linton & Budds, 2014; Melo-Zurita et al., 2015).

Frente a estos retos, la gobernanza del agua ha evolucionado hacia modelos más inclusivos y participativos. Kooiman (1993) y Peters (2005) sostienen que superar la jerarquía estatal es esencial para dar lugar a redes de cooperación entre Estado, sector privado y sociedad civil. Mientras Kooiman propone un Estado facilitador que fomente la autoorganización, Peters advierte que las estructuras rígidas desperdician capacidades sociales. Así, la gobernanza hídrica requiere configurarse como un entramado colaborativo más que como un aparato centralizado. En la literatura destacan dos enfoques: la gobernanza como descentralización y como noción analítica-descriptiva. El primero cuestiona la centralidad estatal y apuesta por empoderar a la sociedad en la toma de decisiones (Faguet; Bardhan; Rondinelli; Martínez-Vázquez). El segundo examina cómo instituciones, reglas y tradiciones guían la gestión hídrica (Nye; Fukuyama; Rothstein). Ambos coinciden en que la gobernanza implica negociación, conflicto y cooperación entre múltiples actores con intereses diversos (Budds, 2012).

La relación entre agua y territorio ha sido históricamente un eje de conflictos sociales. Más allá de la escasez o abundancia, el agua es un recurso estratégico con dimensiones políticas, ambientales e identitarias (Swyngedouw, 2004; Boelens, 2015). La planificación hídrica, por tanto, debe concebirse como parte integral de un diagnóstico territorial que considere factores ecológicos, sociales y culturales (Martínez-Alier, 2002; UNESCO, 2020). Solo desde esta perspectiva integral se puede enfrentar de manera justa y sostenible la gestión de un recurso tan vital como el agua. Según Lefebvre (1971) y Swyngedouw (2009), el agua, aunque natural, se integra en la sociedad mediante procesos de apropiación que configuran el espacio hidrosocial. Esta apropiación transforma los derechos sobre el agua y genera tensiones entre diferentes espacios, como rural y urbano. La integración del agua en la sociedad está mediada por relaciones de poder, en las que Rodríguez (2018) identifica tres tipos de actores: apropiadores (quienes regulan y distribuyen el agua, como CONAGUA), usufructuarios (beneficiarios directos, como agricultores o empresarios de *rafting*) y desplazados (quienes pierden acceso debido a grandes proyectos).

Esta perspectiva reconoce que los conflictos hídricos no son solo técnicos o económicos, sino también culturales y políticos. Boelens (2009) describe tres respuestas co-

munitarias: confrontación abierta, adaptación sumisa y reconocimiento recíproco. En el caso de Jalcomulco, Veracruz, los actores sociales —como el colectivo PUCARL— han adoptado la confrontación abierta, desarrollando una identidad colectiva vinculada al recurso, normas compartidas y control territorial sobre el agua (Boelens, 2015; Hoo-gesteger, 2013). En sí, la gobernanza del agua ofrece un marco para entender la movilización social y la participación de la sociedad civil, enfoque central de este artículo. Se centra en cómo los grupos gestionan de manera sostenible los recursos hídricos sin depender exclusivamente del Estado o la privatización, integrando tanto necesidades técnicas y ambientales como valores culturales y prácticas comunitarias. Este enfoque exige reconocer quiénes son los usuarios del agua y cuáles son sus derechos, considerando la dimensión hidrosocial, que incluye la importancia cultural y social del recurso. La gobernanza permite que las autoridades reconozcan el derecho de las comunidades a manejar el agua según sus tradiciones, y enfatiza la coordinación multinivel —local, regional y nacional— para gestionar cuencas que cruzan fronteras políticas, respetando y fortaleciendo las relaciones hidrosociales.

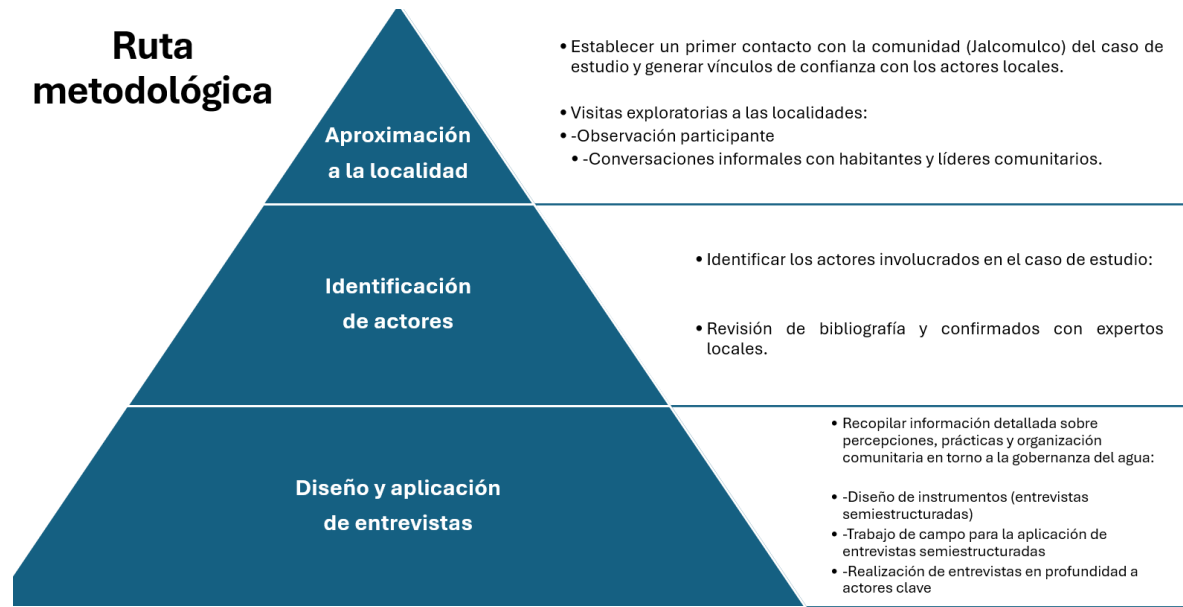
3. Metodología

■ 187

Este artículo empleó una metodología cualitativa, centrada en comprender los fenómenos sociales mediante las experiencias, relaciones e información producida por los actores involucrados, ya sea de manera directa o indirecta, en la problemática analizada (Flick, 2015). En este sentido, se eligió como caso de estudio el conflicto socioambiental generado por la propuesta de construcción de una presa hidroeléctrica en el río La Antigua, Jalcomulco, Veracruz. Este caso es relevante porque combina múltiples intereses contrapuestos —Estado, empresas y comunidades locales— y evidencia la resistencia organizada de la sociedad civil a través de PUCARL (Colectivo de Pueblos Unidos de la Cuenca La Antigua por los Ríos Libres).

Este caso permite analizar dinámicas de poder y colaboración en torno al agua. Además, su visibilidad mediática, importancia legal y ambiental, la solidez de la organización comunitaria lo hacen ideal para estudiar movilización social, defensa territorial y gobernanza alternativa. El diseño metodológico integró el trabajo de campo, el análisis documental y una lógica teórico-conceptual en diálogo constante con la realidad observada. El proceso de investigación se desarrolló entre marzo de 2024 y abril de 2025, acumulando aproximadamente 30 días de trabajo efectivo de campo.

Figura 3.

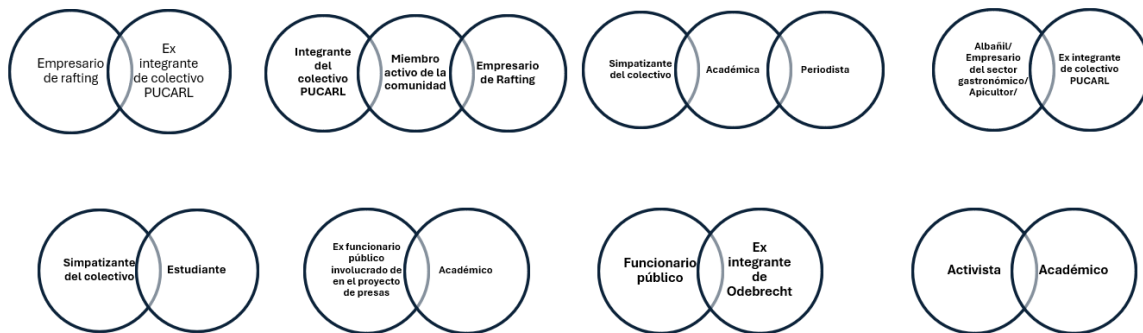


Elaboración propia

La primera fase se enfocó en una revisión crítica del conocimiento existente, con énfasis en investigaciones previas sobre gobernanza del agua y literatura académica especializada. Este análisis permitió reconocer a los principales actores del caso de estudio, destacando la diversidad de los mismos.

Figura 4.

Pluralidad de los actores



Nota: Un actor se constituye como un sujeto multifacético cuya identidad se despliega a través de múltiples posicionamientos sociales; estos roles no se suman mecánicamente, sino que se entrelazan en una dinámica compleja.

Elaboración propia.

En la segunda fase se realizaron observaciones en marchas y asambleas de 2024 para analizar la organización de PUCARL, sus debates, decisiones e interacción con otros actores. El acceso al colectivo fue progresivo: primero mediante charlas informales con algunos miembros, y después con la presentación formal de la investigación en una asamblea. Con la autorización otorgada se consolidó una relación de confianza que permitió obtener información de manera ética y responsable.

La tercera etapa consistió en aplicar entrevistas semiestructuradas entre junio de 2024 y abril de 2025. Se utilizó el muestreo en cadena, iniciando con informantes clave hasta alcanzar la saturación. Se realizaron 25 entrevistas a distintos perfiles: integrantes y ex-integrantes de PUCARL, habitantes de la comunidad, académicos vinculados al tema, funcionarios relacionados con el proyecto hidroeléctrico y empresarios del turismo de *rafting*, varios de los cuales también participaron en el comité comunitario.

El material empírico —transcripciones, notas y documentos— se analizó con Atlas.ti, lo que facilitó reconocer patrones discursivos y vínculos temáticos. Se elaboraron tres tipos de notas: teórico-metodológicas (seguimiento y relación con el marco conceptual), descriptivas (entorno y contenido de entrevistas) e interpretativas (impresiones del investigador). El análisis documental, basado en prensa, literatura académica y sitios web, complementó las entrevistas y observaciones, permitiendo mapear el discurso público sobre el conflicto hídrico en Jalcomulco y profundizar en su contexto.

■ 189

4. Resultados y discusión de categorías

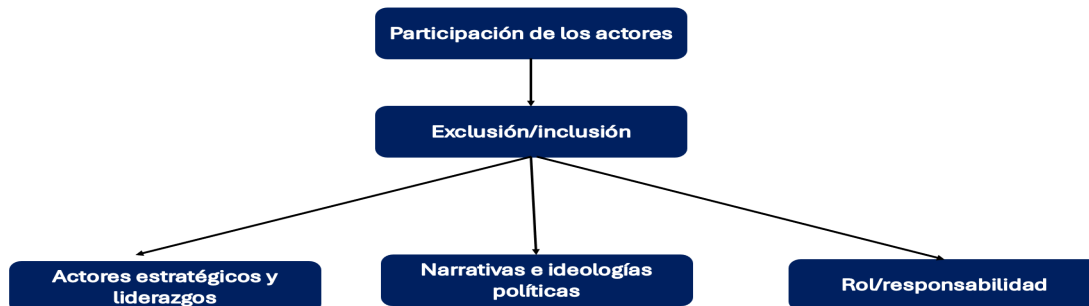
La gobernanza se evidenció a través de la participación de múltiples actores desde el inicio del caso. Entre ellos estuvieron el gobierno en turno —gobernador Javier Duarte e instituciones estatales—, la empresa Odebrecht, microempresas locales de *rafting*, la comunidad de Jalcomulco, autoridades políticas —diputados, ejidatarios, presidentes municipales— y académicos. El proyecto de las presas hidroeléctricas Propósitos Múltiples Xalapa se gestionó mediante un fideicomiso, donde Odebrecht aportó la mayor parte de la inversión, mientras que el gobierno ofreció apoyo institucional. Inicialmente, la relación entre gobierno y empresa fue conflictiva, y la difusión del proyecto generó rechazo en la comunidad, lo que motivó la incorporación de otros actores. La participación de los actores implicó procesos de inclusión y exclusión: solo ciertos grupos estratégicos —el colectivo PUCARL, el sector gubernamental y Odebrecht— participaron en las reuniones formales, mientras que la comunidad general solo actuaba mediante movilizaciones. Esto reveló tanto el liderazgo del colectivo como la limitada integración

comunitaria en los espacios oficiales. Durante los encuentros, el gobierno y la empresa defendían los beneficios del proyecto, como empleos y suministro de agua, mientras que el colectivo, ingenieros y académicos cuestionaban los impactos ambientales, económicos y culturales.

Las narrativas y discursos de los actores reflejaron ideologías claras. El gobierno defendía el almacenamiento de agua y generación eléctrica, mientras que Odebrecht resaltaba la conectividad y el turismo, incluyendo carreteras y plazas. En el conflicto sobre el uso y pérdida del recurso hídrico se evidenció cooperación y negociación: comunicación abierta, intercambio de información y decisiones conjuntas entre el Estado, la empresa y la comunidad. Algunos diputados apoyaron al colectivo, facilitando su participación en el Congreso. Las movilizaciones y el campamento reforzaron la cohesión comunitaria y el liderazgo femenino, mostrando el rol y la responsabilidad de los actores en la gobernanza del agua.

Antes de pasar a la siguiente categoría es relevante dilucidar como actúan las subcategorías que la conforman:

Figura 5. Fenómeno de la participación



1. Participación de los actores (nivel superior): Es el punto de partida del análisis de gobernanza. Esta se refiere al involucramiento activo o pasivo de distintos sujetos —gobierno, sociedad civil, empresas, entre otras—.

2. Exclusión/inclusión (nivel intermedio): Este elemento actúa como un filtro o criterio clave, señalando que la participación puede estar mediada por mecanismos que favorecen la inclusión de algunos actores y la exclusión de otros, ya sea de manera deliberada o estructural.

3. Tres dimensiones analíticas (nivel inferior):

- Actores estratégicos y liderazgos: Los actores que tienen mayor capacidad de influencia, visibilidad o poder dentro del proceso, pueden condicionar la inclusión de otros.

-Narrativas e ideologías políticas: El papel de los discursos, valores e ideologías justifican o cuestionan quién debe participar y por qué. Las narrativas dominantes pueden legitimar ciertas exclusiones.

-Rol/responsabilidad: Se asignan las funciones, deberes y responsabilidades dentro del proceso, y esto reproduce las relaciones desiguales de participación.

Elaboración propia.

La movilización en Jalcomulco se caracterizó por una participación amplia, diversa e intergeneracional, que incluyó mujeres, niños, adultos mayores y habitantes de comunidades vecinas como Cuetzalan, Apazapan y Tuzamapan. Esta diversidad demográfica se reflejaba en la organización de la protesta, donde todos los participantes contribuían según sus capacidades y disponibilidad, fortaleciendo un sentido de colectividad y pertenencia. La estructura organizativa fue horizontal y autogestiva, basada en comisiones de vigilancia, turnos, colectas y cocinas comunitarias, con una notable presencia femenina en la logística diaria. Alrededor de mil personas se organizaron en grupos mixtos para distintas tareas, incluyendo espacios académicos de apoyo y acompañamiento activista. Esta articulación de funciones evidencia un modelo de gobernanza comunitaria basado en la corresponsabilidad y la integración de la vida cotidiana con la resistencia política. Analíticamente, este entramado refleja principios de capital social, agencia de género y acción colectiva, donde la diversidad sociodemográfica fortalece la resiliencia y legitimidad del movimiento (Kabeer, 1999; Ostrom, 1990; Gaventa, 2006).

Figura 6. Liderazgo imperante



Elaboración propia.

El liderazgo en Jalcomulco se organizó de manera horizontal, rotativa y distribuida, evitando la figura de un líder único como estrategia frente a la represión y la desaparición. Esto permitió la intervención de diversas voces y la distribución de responsabilidades,

generando un liderazgo flexible y seguro, adaptado a los retos internos y externos. Los actores ocupaban posiciones visibles de manera temporal, mitigando riesgos personales y colectivos, mientras el liderazgo se basaba en constancia, compromiso y coordinación colegiada. La estructura incluyó comités organizativos y liderazgos rotativos, reflejando principios de gobernanza participativa y acción colectiva (Ostrom, 1990; Klijn & Koppenjan, 2015). Las mujeres jugaron un rol central como líderes cotidianos y políticos, reforzando la agencia femenina y la participación comunitaria (Kabeer, 1999; Cornwall, 2008). Los activistas actuaron como intermediarios entre la comunidad y otros actores, incluyendo aliados técnicos y jurídicos, lo que permitió legitimar la lucha mediante el conocimiento experto y los saberes locales (Cohen & Arato, 2000; Castells, 2012).

La colaboración con autoridades locales y aliados institucionales evidenció la importancia de las alianzas en los procesos de resistencia, aunque también reflejó riesgos de instrumentalización o ambivalencia política. Las tensiones internas —como la desconfianza, la ausencia deliberada de un líder único y los costos simbólicos asociados al liderazgo— muestran los dilemas característicos de la acción colectiva y la movilización social (Tarrow, 2011; Gaventa, 2006; Melucci, 2002). En Jalcomulco se observa una confrontación de narrativas entre el gobierno y las empresas —que presentan las presas como símbolos de progreso— y la comunidad, para quien representan amenazas ecológicas y sociales. La comunidad articuló una narrativa contrahegemónica que denuncia intereses corporativos, promueve la defensa del agua como derecho colectivo y posiciona a la academia como actor político. Estrategias jurídicas, talleres de derechos humanos y agrarios, así como el lema “yo amo al río”, reflejan la movilización por la conservación y la justicia ambiental frente a proyectos ocultos o dañinos.

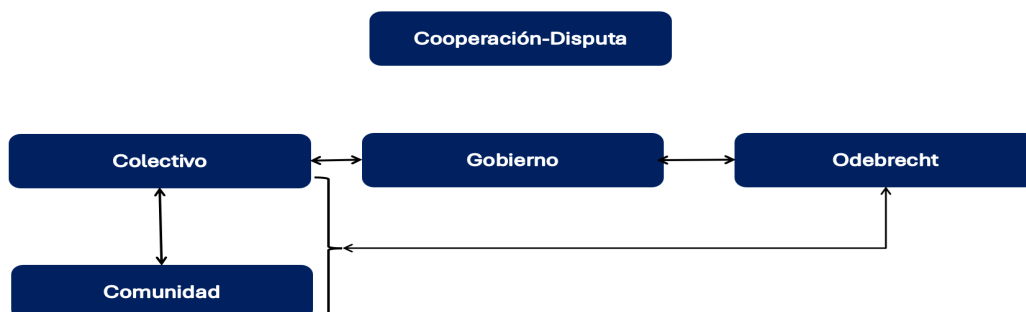
Aunque el proyecto se gestó durante el gobierno de Peña Nieto, sus impactos y las críticas hacia administraciones posteriores muestran la persistencia de la desconfianza hacia el poder institucional. Las narrativas de la comunidad combinan defensa del agua como bien común, crítica al modelo neoliberal/extractivista, apartidismo estratégico y autonomía, resaltando la identidad colectiva y la resistencia frente a imposiciones verticales. El río se convierte en patrimonio simbólico, reforzando la legitimidad ética y política de la lucha, mientras el colectivo mantiene un enfoque apartidista como estrategia de emancipación y construcción de poder desde abajo (Cohen & Arato, 2000; Cornwall, 2008; Castells, 2012; Melucci, 2002). El movimiento concibe el ciclo hidrosocial como un proceso político y ético, y su crítica al poder institucional se vincula a la tradición de escepticismo del Estado y acción colectiva desde la base (Martínez-Alier et al., 2002; Boelens, 2015; Swyngedouw, 2009; Gaventa, 2006; Tarrow, 2011). Así, la narrativa de Jalcomulco articula defensa ambiental, identidad colectiva y sostenibilidad

política, consolidando la comunidad como sujeto crítico y contrahegemónico frente al extractivismo y el desarrollo neoliberal.

La gobernanza hídrica permite identificar los roles de los actores en torno al agua: apropiados, usufructuarios y desplazados. Los apropiados son quienes tienen legitimidad para extraer y usar el recurso, como autoridades, diputados o representantes de empresas. Los desplazados pierden acceso al agua por decisiones gubernamentales, proyectos de infraestructura o cambios en políticas; aunque en el caso de las presas no hubo desplazamiento, los usufructuarios —campesinos, pescadores, dueños de microempresas de *rafting*, turistas y la comunidad— habrían resultado afectados. Actualmente, los usufructuarios utilizan el recurso sin poseer derechos de propiedad. Esta categoría revela disputas y relaciones de poder, determinadas por factores económicos, políticos y sociales. Las luchas se dieron entre el gobierno y Odebrecht, el gobierno y la comunidad, el colectivo y la comunidad, y entre ejidatarios y el colectivo, mostrando asimetrías de poder según recursos, capital y legitimidad. Un esquema relacional (figura 7) ilustra cómo estas interacciones oscilan entre cooperación y conflicto, destacando cuatro actores principales: gobierno, Odebrecht, colectivo y comunidad. El gobierno actúa como nodo central, mientras que Odebrecht mantiene coordinación y alianzas con el Estado, evidenciando una colusión público-privada. El colectivo funciona como intermediario entre comunidad y gobierno, en un vínculo de conflicto-negociación. La comunidad percibe que el gobierno favorece intereses económicos privados más que el bienestar social, con decisiones de megaproyectos diseñadas desde la empresa. En este proceso, derechos humanos, ambientales y de participación ciudadana fueron vulnerados, mientras los discursos gubernamentales se apoyaron en justificaciones técnicas e instrumentales, ignorando las necesidades reales de los habitantes.

■ 193

Figura 7.



Actores principales:

1. Gobierno: Actor central en la toma de decisiones y en la relación con los demás actores.
2. Odebrecht: Empresa privada transnacional con relaciones estrechas con el gobierno.
3. Colectivo: Grupo organizado de la sociedad civil (probablemente un frente de defensa del agua o un movimiento social)
4. Comunidad: Conjunto de habitantes o población local directamente afectada.

Relaciones:

Gobierno ↔ Colectivo: Existe una relación dual de cooperación y conflicto. El colectivo se comunica con el gobierno, en un proceso de exigencia o negociación.

Gobierno ↔ Odebrecht: Hay una interacción directa, que vislumbra una alianza o coordinación institucional-empresarial. Esto puede representar procesos de concesión de obras o privatización.

Colectivo ↔ Comunidad: El colectivo representa y/o surge de la comunidad. Por ello actúa en su nombre o articulación.

Comunidad ↔ Gobierno y Odebrecht: La comunidad es un actor que, si bien no se relaciona de manera directa con Odebrecht, recibe el impacto de sus acciones a través del gobierno o como parte de un conflicto mayor.

Colectivo ↔ Odebrecht: El colectivo también responde y reacciona ante las acciones de Odebrecht, en forma de resistencia, movilizaciones y denuncias públicas.

■ 194

Elaboración propia.

El gobierno actuó como nodo central en la toma de decisiones, mientras que Odebrecht, aunque autónoma, mantuvo fuertes vínculos con el Estado mediante alianzas y concesiones, evidenciando una colusión público-privada. El colectivo surgió de la comunidad y funcionó como intermediario, articulando demandas, movilizándose y contrarrestando el poder institucional y corporativo que amenazaba el modo de vida local. La comunidad percibió esta alianza como un modelo donde el gobierno facilitaba recursos y permisos en beneficio de intereses económicos privados, desligados del bienestar de la población.

El proyecto de las presas implicó decisiones diseñadas principalmente desde la empresa, con justificaciones técnicas e instrumentales por parte del gobierno. En este proceso, derechos humanos, ambientales, transparencia y participación ciudadana fueron vulnerados. Testimonios indican la existencia de acuerdos entre funcionarios estatales y la empresa para imponer el proyecto, afectando derechos sobre tierra, agua y

salud ambiental. El análisis del entramado entre actores evidencia la colusión implícita y explícita entre gobierno y empresas, consistente con marcos críticos sobre redes de poder, gobernanza y justicia ambiental (Castells, 2012; Boelens, 2015; Martínez-Alier, 2002; Swyngedouw, 2009). La vulneración de derechos y la exclusión de voces comunitarias reflejan cómo el poder opera para favorecer intereses privados (Gaventa, 2006; Brock et al., 2001). El uso de recursos públicos en beneficio privado resalta el rol del Estado como facilitador del mercado (Pierre & Peters, 2000; Bakker, 2008), mientras que la planificación conjunta público-privada evidencia una gobernanza tecnocrática que, aunque eficiente institucionalmente, profundiza asimetrías y debilita el control social (Klijn & Koppenjan, 2015).

El proceso de cooperación-negociación no se limitó a la élite gubernamental o empresarial, sino que involucró estrechamente a la comunidad y al colectivo. Internamente, el movimiento se organizó de manera horizontal, con turnos, comités y tareas compartidas —vigilancia, cocina, información— que permitieron participación espontánea y colectiva. Actividades convivenciales, como kermeses, desayunos comunitarios y eventos culturales, reforzaron la confianza y la cohesión social. Las asambleas regulares funcionaron como mecanismo central de toma de decisiones y de negociación con actores externos, aunque estos espacios fueron muchas veces asimétricos y poco transparentes. La colaboración se extendió a alianzas con organizaciones y academia, como Global Water Watch y CEMDA, quienes ofrecieron legitimidad, asesoría técnica y capacitación, constituyendo una forma de diplomacia comunitaria multiescalar. Además, la coordinación intercomunitaria con otras localidades implicó apoyo mutuo, donaciones y solidaridad más allá de la comunidad inmediata, fortaleciendo la lucha colectiva.

El análisis de estas dinámicas muestra coherencia con teorías de gobernanza colaborativa, capital social y acción colectiva. La cohesión interna basada en turnos, actividades compartidas y rituales comunitarios coincide con Ostrom (1990), Melucci (2002) y Putnam (1993), quienes destacan la importancia del tejido social y la confianza para la resistencia sostenida. La interlocución con actores institucionales refleja tensiones y asimetrías de poder señaladas por Tarrow (2011) y Gaventa (2006), evidenciando la fragilidad de la legitimidad en contextos desiguales. La cooperación con académicos, ONG y expertos constituye diplomacia comunitaria multiescalar, en línea con Boelens et al. (2015), Lederach (1996) y Cohen y Arato (2000), aunque puede implicar riesgos de dependencia o cooptación. Finalmente, la coordinación intercomunitaria y las alianzas regionales muestran la relevancia de redes multiescalares para la sostenibilidad de la resistencia, como destacan Castells (2012) y Tarrow (2011). En conjunto,

la experiencia empírica refleja los elementos teóricos clave, aunque plantea reflexiones sobre los límites prácticos de la articulación y los desafíos de autonomía política en contextos de gobernanza fragmentada.

Otro elemento central es el imaginario-percepción, es decir, las representaciones colectivas sobre el manejo y uso del agua que construyen comunidades y actores. Estas percepciones moldean cómo se visualizan y entienden los recursos hídricos, las expectativas sobre su gestión y las narrativas que surgen en torno a su distribución, influyendo directamente en la colaboración, el conflicto y la implementación de políticas hídricas. En Jalcomulco, el río ocupa un lugar central en la vida cotidiana, el turismo, las fiestas y los deportes de aventura, funcionando como un referente simbólico que fortalece la identidad y cohesión social. Las historias locales adquieren un carácter mítico, proporcionando un marco común de memoria y pertenencia.

El agua, más allá de su materialidad, genera significados emocionales y culturales a través de su interacción con las personas. Sus manifestaciones —el fluir de un río, la transparencia de un manantial o el rumor de la lluvia— se convierten en símbolos que articulan imaginarios colectivos e identidades. Tal como señala Strang (2005), los significados del agua evolucionan con el tiempo, adoptando nuevas formas que reflejan distintos marcos culturales y contextuales. Illich (1986, citado en Strang, 2005) resalta que el agua actúa como un reservorio metafórico que atraviesa los espacios interiores y exteriores de la imaginación, transportando metáforas vitales y sociales. El Estado percibe el agua como un recurso gestionable para fines económicos y de desarrollo, mientras que la comunidad la concibe como un eje vital de su economía, tejido social y espiritualidad. Esta percepción relacional y simbólica fundamenta la defensa activa del río como bien común, a través de amparos, limpieza, monitoreo y movilización social. Las posturas comunitarias también reconocen el valor económico del río —turismo y pesca—, pero no subordinan la dimensión espiritual y cultural a estos fines. La diversidad de percepciones internas refleja procesos de aprendizaje, cambios de perspectiva y distintas formas de apropiación cotidiana del agua, desde lo doméstico hasta lo recreativo.

Los hallazgos evidencian una comprensión profundamente relacional del agua como sujeto portador de vida, memoria, identidad y trabajo, en consonancia con los planteamientos del ciclo hidrosocial (Boelens, 2015; Paré, 2003; Budds y Hinojosa, 2013). La defensa activa frente al despojo constituye una forma de agencia colectiva, encarnando los principios de acción colectiva y poder desde abajo (Tarrow, 2011; Castro, 2006; Gaventa, 2006). Al mismo tiempo, la tensión interna y la necesidad de ar-

ricular diversas voces reflejan los desafíos inherentes a este tipo de movilización. El reconocimiento del valor económico del río, como sostén de modos de vida, se conecta con enfoques de sostenibilidad y justicia ambiental (Aguilar-Baraja et al., 2015; Martínez-Alier, 2002), aunque pone de manifiesto tensiones entre economía y ecología. Dichas tensiones se intensifican ante la dicotomía desarrollo-conservación, demandando procesos de diálogo y construcción de paz todavía poco explorados (Torregrosa, 2017; Boelens et al., 2016; Lederach, 1996). La pluralidad de posturas dentro de la comunidad coincide con teorías sobre la diversidad y evolución de los movimientos sociales (Melucci, 2002; Tilly, 1995; Castells, 2012), representando tanto una riqueza como un desafío para la acción política.

La integración cotidiana del agua en la cultura local (Linton y Budds, 2014; Boelens, 2015) evidencia dimensiones simbólicas e íntimas frecuentemente invisibilizadas en las políticas públicas, las cuales tienden a centrarse en la gestión técnica, dejando fuera los significados sociales que sustentan la defensa del territorio. En las marchas, en los disfraces de Tláloc y Chalchiuhtlicue, y en los cantos repetidos como mantras, se percibe la emergencia de un “nosotros” frente a “ellos”. La protesta se expresa también mediante el arte y la espiritualidad: disfraces acuáticos, versos colectivos y carteles dibujados con tiza sobre el concreto. La acción pública se torna simbólica, performativa y sensible: se canta, se baila y se pinta. En este sentido, la comunidad no solo defiende el río, sino que lo encarna.

Canciones, relatos y poemas recurren al agua como imagen del curso de la vida. Strang (2005) señala que “una fuente se asocia al nacimiento, el cauce al devenir de la existencia y la desembocadura al mar simboliza tanto el fin como la posibilidad de un nuevo comienzo” (p. 106). Así, el agua condensa la tensión entre origen y disolución, entre lo efímero y lo eterno. Su potencia simbólica se sustenta además en su carácter imprescindible para la vida: “La realidad más evidente sobre el agua es que es tan esencial para el cuerpo humano como lo es para todos los organismos vivos, grandes y pequeños” (Strang, 2005, p. 97). La experiencia del agua varía según el entorno cultural y natural, funcionando como recurso biológico, soporte de prácticas sociales, vehículo de memorias compartidas y metáfora universal (Strang, 2005, p. 99).

De esta manera, la manifestación se transforma en un acto de afirmación identitaria y ritual comunitario. Las asambleas frente al Palacio de Gobierno, por ejemplo, no solo interpelan al poder institucional; también disputan el espacio público y la legitimidad de otras formas de habitar la política. La ciudadanía no se limita a votar, sino que canta, dibuja, marcha y narra su historia, convirtiendo cada acción en un gesto que re-

clama pertenencia y reconocimiento. La sociedad civil se revela como un territorio vivo de tensiones, compuesto por intereses, afectos, memorias y deseos, donde la diversidad permite reinventar lo político desde abajo y desde los márgenes. El reconocimiento al esfuerzo organizativo de quienes sostienen la movilización en sus comunidades se convirtió en un gesto simbólico recurrente en cada asamblea. Desde la primera en Jalcomulco (marzo de 2022) hasta la más reciente en la Plaza Lerdo, Xalapa (marzo de 2024), se realizaron cerca de nueve eventos que constituyen un mapa de convergencias y trayectorias comunitarias. Momentos como la lectura de poemas por niños refuerzan la transmisión de valores y conciencia ambiental hacia nuevas generaciones, consolidando la identidad colectiva vinculada al río.

Durante el periodo 2024-2025, el movimiento entra en una etapa de latencia, en la que comparte los resultados del monitoreo comunitario del agua y busca la interpelación institucional a través de la formación de un grupo intercomunitario. Esta estrategia, basada en la acción jurídica y la restauración ecológica, muestra una transición de la defensa reactiva hacia un enfoque propositivo, sin perder la organización social mediante asambleas y redes colaborativas. La ocupación del predio, el bloqueo de maquinaria y la vigilancia permanente del río constituyen repertorios clásicos de resistencia civil no violenta, sostenidos por disciplina colectiva y logística compleja, incluso bajo represión estatal.

Asimismo, las expresiones culturales y festivas fortalecen la identidad local y el carácter político del movimiento. La combinación de protesta, cultura, festividad y diálogo institucional evidencia una agencia política sofisticada, orientada a la defensa de los derechos humanos, la protección del río y la negativa a ser criminalizados. El caso de Jalcomulco se alinea con los marcos teóricos sobre movimientos sociales no violentos (Tarrow, 2011) y construcción de paz desde lo local (Lederach, 1996), así como con enfoques que destacan la agencia política de la sociedad civil organizada (Cohen y Arato, 2000) y la configuración de espacios de poder desde abajo (Gaventa, 2006). El uso de expresiones culturales y artísticas refuerza la identidad colectiva (Melucci, 2002; Castells, 2012) y, junto con la organización de vigilancia territorial y defensa legal, evidencia capacidades de gobernanza comunitaria en línea con Ostrom (1990).

El caso de Jalcomulco evidencia que la sociedad civil no es un bloque homogéneo, sino un entramado polifónico de actores diversos —académicos, activistas, empresarios, jóvenes, mujeres y adultos mayores— que articulan identidades fluidas y roles múltiples. La acción colectiva se organiza de manera horizontal, con vocerías rotativas, integración de saberes técnico-legales y colaboración con actores externos, sin menos-

cabar el conocimiento local. La defensa del río combina estrategias legales, monitoreo ambiental, cooperación interna y con otras comunidades, y expresiones culturales y simbólicas, consolidando un fuerte capital social y una identidad colectiva basada en la protección del agua como bien común. Este proceso refleja tanto la agencia política desde abajo como la capacidad de adaptación ante asimetrías de poder, represión y alianzas público-privadas que favorecen intereses económicos. Asimismo, las percepciones y narrativas locales del agua transforman al río en un sujeto relacional, central para la vida, economía, cultura y espiritualidad de la comunidad. La experiencia jalcomulqueña plantea la necesidad de repensar la gobernanza hídrica, incorporando dimensiones simbólicas, afectivas y éticas, y evidencia cómo la acción colectiva puede generar nuevos referentes políticos y sociales en contextos de conflicto extractivo.

El agua, más allá de su dimensión física, funciona como un “actante” social y cultural que articula relaciones de poder, identidades colectivas y significados simbólicos. Los conflictos hidrosociales no son únicamente técnicos o económicos, sino que emergen de interacciones complejas entre intereses estatales, empresariales y comunitarios, así como de los valores culturales y afectivos que las comunidades atribuyen al recurso. La relación entre los actores locales y el Estado en este caso se caracteriza por la confrontación abierta, subrayando que la gobernanza del agua es un proceso político en el que se negocian derechos, control y legitimidad sobre un recurso vital.

En síntesis, el caso de Jalcomulco evidencia cómo la defensa comunitaria del agua combina identidad, territorialidad y acción colectiva, articulando resistencia, conocimiento experto y estrategias legales, y ofreciendo un ejemplo de gobernanza hídrica desde abajo que desafía los modelos extractivistas y centralizados tradicionales.

■ 199

5. Conclusiones

El artículo aborda la gobernanza del agua en Veracruz, centrándose en los conflictos entre actores comunitarios, el gobierno y las empresas privadas, específicamente en Jalcomulco y el proyecto de las presas hidroeléctricas. Se responde a la pregunta central sobre la convergencia en los conflictos por el recurso hídrico y se muestra cómo la movilización comunitaria y las redes de colaboración pueden desafiar proyectos gubernamentales enfocados en la inversión. La reacción de la comunidad evidencia una tensión entre los modelos de desarrollo económico y prácticas locales de uso-preservación del agua, orientadas a la protección del entorno y las actividades tradicionales. El conflicto

también revela la complejidad de la posición del Estado, que actúa como regulador de políticas y promotor de la inversión extranjera generando una ambigüedad en su rol y alimentando la percepción de una gobernanza que favorece a actores económicos sobre los intereses de la población. Una gobernanza simulada donde todos participan, pero solo un jugador tiene el poder (el Estado).

La discusión teórica del artículo infiere que la gobernanza, especialmente en los recursos hídricos, es un concepto flexible y en evolución; más allá de la simple administración estatal. La gobernanza del agua debe entenderse como una interacción (asimétrica) entre actores públicos, privados y comunitarios, que disputan, colaboran y negocian según sus intereses. El agua se considera parte de un territorio hídrico-social que integra dimensiones sociales, culturales y políticas. La teoría de redes y el enfoque policéntrico aportan una visión de la gobernanza como un espacio de colaboración y conflicto, entre múltiples actores. Esta interacción reconoce que el agua no solo es un recurso neutral, sino un bien con significado social y cultural que involucra identidades, derechos y relaciones de poder. Así, la teoría de la gobernanza hídrica ayuda a comprender el papel del Estado como facilitador y regulador, observándolo como un leviatán de dos cabezas que juega para no perder el control.

El Estado apoyó y benefició a Odebrecht, que buscaba aprovechar el recurso hídrico para generar energía eléctrica. La relación entre el gobierno y empresa excluyó a la comunidad de la toma de decisiones, aunque incluyó a miembros del colectivo y académicos, revelando una gobernanza centralizada que priorizó intereses económicos sobre el bienestar local. Los actores locales, como PUCARL y las Centinelas del Río, defendieron su derecho al agua no solo para mantener sus actividades productivas. La comunidad percibe el agua como un recurso colectivo, esencial para el desarrollo social-económico, coincidiendo con la visión de los actores gubernamentales.

A partir del análisis de la gobernanza del agua y del conflicto en Jalcomulco, surgen varias líneas de investigación para enriquecer el entendimiento de los conflictos hídricos y la gestión de los recursos naturales en contextos de tensión entre actores comunitarios, gubernamentales y privados. Por ejemplo, se puede partir de investigar cómo los modelos de gobernanza hídrica liderados por las comunidades pueden ofrecer alternativas sostenibles y adaptadas a las realidades locales. Se podría explorar si estos modelos son replicables en otros contextos y cómo contribuyen a la resistencia social-ecológica. Otra línea de investigación podría profundizar los temas relacionados con los efectos psicológicos de los conflictos hídricos en las comunidades locales y analizar cómo estos conflictos prolongados por el agua afectan el bienestar psicológico, la

cohesión social y las relaciones internas de la comunidad. Este análisis podría ofrecer ideas sobre el impacto emocional de los conflictos en defensa de sus recursos hídricos.

El artículo puntualiza la participación activa de las mujeres en la defensa del agua y en la organización comunitaria. Este fenómeno sugiere la necesidad de realizar estudios de género dentro de los conflictos hídricos, explorando el papel de las mujeres en la resistencia y como su participación define los roles y las dinámicas en el contexto de la gobernanza. Finalmente, el artículo plantea la importancia de explorar la construcción de redes de colaboración entre comunidades y organizaciones nacionales o internacionales dedicadas a la protección de los derechos humanos y ambientales. Esto permitiría investigar cómo las alianzas entre actores locales y globales pueden fortalecer las capacidades de resistencia, así como la protección de los recursos naturales en un contexto de conflicto y cómo pueden influir en el cambio de las políticas públicas hacia una mayor sostenibilidad y equidad en el acceso-control de los recursos naturales.

El contexto político actual en México refuerza la pertinencia del caso Jalcomulco para comprender los desafíos de la gobernanza hídrica a nivel nacional. La administración de la presidenta Claudia Sheinbaum ha situado al agua como un derecho humano y un bien de la nación, visibilizando la necesidad de abandonar la lógica mercantilista que predominó históricamente en la gestión de los recursos hídricos (Gobierno de México, 2024). Con la presentación del Plan Nacional Hídrico 2024-2030, se buscó articular un “Acuerdo Nacional” que involucra a diversos actores: gobierno federal, estatal y municipal, instituciones académicas, distritos de riego y consumidores industriales, con el objetivo de garantizar la disponibilidad, calidad y sostenibilidad del agua. Este plan surge en un contexto global crítico, marcado por la escasez de agua potable y el déficit en saneamiento, problemáticas señaladas por la ONU como desafíos prioritarios de desarrollo sostenible (ONU, 2015, 2018).

Sin embargo, pese a los avances en el discurso gubernamental, el Plan Nacional Hídrico enfrenta retos significativos relacionados con la concentración de concesiones, la sobreexplotación de acuíferos, la contaminación de ríos y la desigualdad en el acceso al recurso. La experiencia histórica evidencia que la gestión centralizada del agua, desde la Ley de Aguas Nacionales de 1992, priorizó intereses económicos sobre las necesidades comunitarias, transformando al agua en un recurso altamente mercantilizado y aumentando la vulnerabilidad de las poblaciones locales (DOF, 2004). En este sentido, las iniciativas de Sheinbaum —como la creación del Registro Nacional de Agua para el Bienestar— representan un intento por transparentar la gobernanza, aunque su efectividad dependerá de mecanismos de rendición de cuentas, participación ciudadana y control social que garanticen la accesibilidad y verificabilidad de la información.

El caso de Jalcomulco ofrece un ejemplo concreto de cómo los actores locales pueden ejercer agencia política frente a proyectos extractivos o centralizados, aun cuando el marco normativo y las decisiones gubernamentales favorezcan a empresas privadas. La movilización comunitaria, la participación activa de mujeres, el uso de estrategias legales y la articulación de redes de colaboración con académicos y ONG reflejan la posibilidad de un modelo de gobernanza hídrica más inclusivo y policéntrico, que respeta los derechos colectivos sobre el agua y promueve la sostenibilidad socioecológica. La experiencia jalcomulqueña demuestra que la defensa del recurso no es únicamente técnica o económica, sino que implica la movilización de saberes locales, la memoria histórica, los vínculos afectivos y la construcción de identidades comunitarias alrededor del agua.

Desde esta perspectiva, el caso tiene implicaciones directas para la política hídrica nacional. Sugiere que los modelos de gobernanza liderados por las comunidades podrían escalarse o replicarse en otras cuencas, ofreciendo alternativas a la gestión centralizada y extractiva. Asimismo, plantea la necesidad de integrar enfoques de género, reconociendo la participación de las mujeres en la defensa de los recursos, y de fortalecer la colaboración entre actores locales, nacionales e internacionales para garantizar derechos humanos y ambientales. En última instancia, Jalcomulco evidencia que una política hídrica efectiva requiere equilibrar la participación ciudadana, la ciencia, la gestión estatal y la inversión privada, y que solo mediante un enfoque inclusivo, adaptado a contextos locales, será posible avanzar hacia la sostenibilidad, equidad y justicia social en el acceso y control del agua.

En síntesis, el artículo concluye que el conflicto por la gobernanza del agua en Jalcomulco ejemplifica cómo las comunidades pueden resistir y organizarse frente a los proyectos económicos gubernamentales que amenazan sus derechos y modos de vida. Además, el caso evidencia la necesidad de repensar los modelos de gobernanza hídrica, adaptándolos a enfoques que privilegian la participación comunitaria y el respeto por los derechos ambientales y la búsqueda de la justicia social. El agua es un bien natural, así como un derecho humano considerado por la nueva legislación internacional y reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo cuarto. Por lo tanto, los ciudadanos actuarán en defensa del bien común: el agua. Los ciudadanos no quedarán estáticos, por el contrario, se movilizarán al sentir los estragos de una desafortunada decisión gubernamental alrededor del recurso hídrico. Antes de promulgar leyes relacionadas con los derechos sobre el agua o implementar decisiones administrativas que afecten a los residentes de una comunidad, es primordial que los

agentes gubernamentales, los responsables ambientales y los legisladores comprendan a fondo los problemas sociales, biofísicos, económicos, culturales e incluso emocionales que afectan a los habitantes de la zona y sus necesidades en torno al recurso hídrico. Si quienes elaboran y aplican las leyes no tienen un conocimiento profundo de la sociedad, la naturaleza de la vida comunitaria y su interacción con el agua, es menos probable que una política pública tenga éxito.

Anexos

Figura 8. Cronología del caso



Elaboración propia

Bibliografía

- AGUILAR-VILLANUEVA, L. (2005). *Gobernanza y justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ANSELL, C., & GASH, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- ARGUDO, J. J. (2019). *La gestión del agua en distintas civilizaciones: De Grecia a la actualidad*. Actualidad tecnológica, 60–75.
- ARNSTEIN, S. R. (1969). Una escalera de participación ciudadana. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224. https://www.historyofsocialwork.org/1969_ENG_Ladderofparticipation/
- BAKKER, K. (2008). The ambiguity of community: Debating alternatives to private-sector provision of urban water supply. *Water Alternatives*, 1(2), 236–252.
- BARLOW, M., & Clarke, T. (2002). *Blue gold: The battle against corporate theft of the world's water*. Londres: Earthscan.
- BARNES, J., & Alatout, S. (2012). Water worlds. *Social Studies of Science*, 42(4), 483–488. <https://www.academia.edu/25136632>
- BOELENS, R. (2009). The politics of disciplining water rights. *Development and Change*, 40(2), 307–331. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2009.01516.x>
- BOELENS, R. (2015). *Water, power and identity. The cultural politics of water in the Andes*. Londres: Earthscan–Routledge.
- BUDDS, J. (2012). La demanda, evaluación y asignación del agua en el contexto de escasez: Un análisis del ciclo hidrosocial del valle del río La Ligua, Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 52, 167–184. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-34022012000200010
- CAMARILLO, Á. (2025, 7 de mayo). Con amparo, activistas buscan obligar a autoridades a sanear río La Antigua. *Al Calor Político*. <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/con-amparo-activistas-buscan-obligar-a-autoridades-a-sanear-rio-la-antigua-424725.html>
- CASTELLS, M. (2012). *Networks of outrage and hope: Social movements in the internet age*. Cambridge: Polity Press.
- CASTELLS, M., & Susser, I. (2002). *The Castells reader on cities and social theory*. Massachusetts: Blackwell.
- CASTRO, J. E. (2006). *Water, power, and citizenship: Social struggles in the Basin of Mexico*. Londres: Palgrave Macmillan.

- COHEN, J., & Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CORNWALL, A. (2004). Spaces for transformation? Reflections on issues of power and difference in participation in development. En S. Hickey & G. Mohan (Eds.), *Participation: From tyranny to transformation?* (pp. 75–91). Londres: Zed Books.
- CORNWALL, A. (2008). Unpacking ‘participation’: models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), 269–283.
- DE LUNA, F. (2015, mayo 19). Acusan al gobierno de Duarte de hostigar y encarcelar a activistas defensores de ríos. *Plumas Libres*. <https://plumaslibres.com.mx/2015/05/19/acusan-a-gobierno-de-duarte-de-hostigar-y-encarcelar-a-activistas-defensores-de-rios/>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF). (2004). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales. Publicado el 29 de abril de 2004.
- ESPORA MEDIA. (2015). *La Antigua: Sangre que nutre* [Documental]. <https://vimeo.com/131688388>
- FLICK, U. (2015). *El diseño de investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- FUNG, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66, 66–75. ■ 206
- GARCÍA-LEÓN, D., BOELEN, R., & VOS, J. (2021). Polycentric water governance and community-based water management in Mexico. *Water International*, 46(2), 145–163.
- GAVENTA, J. (2001). Towards participatory governance: Assessing the transformative possibilities. En S. Hickey & G. Mohan (Eds.), *Participation: From tyranny to transformation?* Londres: Zed Books.
- GAVENTA, J. (2006). Finding the spaces for change: A power analysis. *IDS Bulletin*, 37(6), 23–33.
- GOBIERNO DE MÉXICO. (2024, 21 de noviembre). Presidenta Claudia Sheinbaum presenta Plan Nacional Hídrico que concibe al agua como un derecho y un bien de la nación. *Presidencia de la República*. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidenta-claudia-sheinbaum-presenta-plan-nacional-hidrico-que-concibe-al-agua-como-un-derecho-y-un-bien-de-la-nacion>
- HABERMAS, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.

- HUERTA, M. (2015, mayo 16). Odebrecht divide a ejidatarios de Jalcomulco. *Quadratin Veracruz*. <https://veracruz.quadratin.com.mx/Odebrecht-divide-a-ejidatarios-de-Jalcomulco/>
- HUITEMA, D., MOSTERT, E., EGAS, W., et al. (2009). Adaptive water governance: Assessing the institutional prescriptions of adaptive (co-)management. *Ecology and Society*, 14(1).
- ILLICH, I. (1986). *H2O and the waters of forgetfulness: Reflections on the historicity of "stuff"*. Dallas: Dallas Institute of Humanities and Culture.
- KABEER, N. (1999). Resources, agency, achievements: Reflections on the measurement of women's empowerment. *Development and Change*, 30(3), 435–464.
- KICKERT, W. J. (1993). Complexity, governance and dynamics: Conceptual explorations of public network management. Londres: Sage.
- KLIJN, E., & KOPPENJAN, J. (2015). *Governance networks in the public sector*. Londres: Routledge.
- KOOIMAN, J. (1993). *Modern governance: New government–society interactions*. Londres: Sage.
- LATOUR, B. (1993). *We have never been modern* (C. Porter, Trans.). Cambridge: Harvard University Press.
- LEDERACH, J. P. (1996). *Building peace: Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- LEFEBVRE, H. (1971). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Península.
- LEIGHNINGER, M. (2015). *The next form of democracy: How expert rule is giving way to shared governance—and why politics will never be the same*. Nashville: Vanderbilt University Press.
- LINTON, J., & BUDDS, J. (2014). The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. *Geoforum*, 57, 170–180. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.10.008>
- MALPICA, F. (2022, 22 de marzo). Día del Agua: Jalcomulco celebra logro histórico de defensa del río. *e-consulta*. <https://e-veracruz.mx/nota/2022-03-22/estado/dia-del-agua-jalcomulco-celebra-logro-historico-de-defensa-del-rio>
- MARTÍNEZ, R. (2011, septiembre 7). Confirma Duarte construcción de presas hidroeléctricas en Veracruz. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2011/9/7/confirma-duarte-construccion-de-presas-hidroelectricas-en-veracruz-91759.html>
- MARTÍNEZ-ALIER, J. (2002). *The environmentalism of the poor: A study of ecological conflicts and valuation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- MAYNTZ, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. *Instituciones y desarrollo*, 7, 35–59.
- MELUCCI, A. (2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.
- MONROY, R. (2010). Gestión social del agua y sustentabilidad. En J. Martínez & E. Arellano (Eds.), *Agua y sustentabilidad*. UNAM.
- MORALES, J. (2019). Conflictos por el agua en México: una mirada desde la ecología política. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(237), 77–104.
- OECD. (2015). *OECD Principles on Water Governance*. París: OECD.
- ONU. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Naciones Unidas.
- OSTROM, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PARÉ, L. (2003). Participation, knowledge and power: Democratic practices in water management in Mexico. *Development*, 46(2), 75–81.
- PETERS, B. G. (2000). *Institutional theory in political science*. Londres: Continuum.
- PETERS, B. G. (2005). *Institutional theory in political science: The 'new institutionalism'* (2ª ed.). Londres: Continuum.
- PIERRE, J. (2000). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press. ■ 208
- PIERRE, J., & Peters, B. G. (2005). *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. Londres: Palgrave Macmillan.
- PRATS, J. (2005). Gobernanza y desarrollo en América Latina. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, 103–147.
- PUTNAM, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- RHODES, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- ROWLANDS, J. (1997). *Questioning empowerment: Working with women in Honduras*. Oxford: Oxfam.
- SALAZAR, M. (2017). Conflictos hídricos y resistencia social en México. *Revista Latinoamericana de Estudios Sociales*, 9(2), 45–63.
- SCHARPF, F. W. (1993). *Games in hierarchies and networks*. Frankfurt: Campus Verlag.

- SHIVA, V. (2002). *Water wars: Privatization, pollution, and profit*. Londres: Pluto Press.
- STRANG, V. (2005). Common senses: Water, sensory experience and the generation of meaning. *Journal of Material Culture*, 10(1), 92-120. https://www.researchgate.net/profile/Veronica-Strang/publication/249632227_Common_Senses_Water_Sensory_Experience_and_the_Generation_of_Meaning/links/5bc99428458515f7d9c96ec9/Common-Senses-Water-Sensory-Experience-and-the-Generation-of-Meaning.pdf
- SWYNGEDOUW, E. (2004). *Social power and the urbanization of water: Flows of power*. Oxford: Oxford University Press.
- SWYNGEDOUW, E. (2009). The political economy of environmental governance. *Capitalism Nature Socialism*, 20(1), 21–40.
- TARROW, S. (2011). *Power in movement: Social movements and contentious politics* (3^a ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- TILLY, C. (1995). *Popular contention in Great Britain, 1758–1834*. Harvard University Press.
- TILLY, C. (2004). *Social movements, 1768–2004*. Boulder: Paradigm Publishers.
- TORREGROSA, M. L. (2017). Gobernanza del agua y participación ciudadana en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 79(1), 143–169.
- UNDP. (2019). *Human Development Report 2019: Beyond income, beyond averages, beyond today*. Nueva York: UNDP.
- UNESCO. (2020). *Water and climate change*. París: UNESCO.
- VILLANUEVA, E. (2005). Participación ciudadana y control democrático en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 47(195), 13–42.
- WHITTINGHAM, R. (2010). *Preventing corporate fraud: Prevention and detection*. Chichester: Wiley.
- WRIGHT, E. O., & Fung, A. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Londres: Verso.

El refacultamiento ciudadano, un cambio en el paradigma de la gobernanza hacia la justicia social: estudio de caso en Acapulco, Guerrero 2025

José Ojeda Bustamante¹



Resumen

Este artículo se centra en explicar cómo se ha transformado la visión de los ciudadanos, hacia una mayor participación, colaboración y cooperación con el gobierno para solucionar los problemas públicos. El planteamiento de este trabajo está en el refacultamiento ciudadano como una herramienta para organizar a los ciudadanos con el modelo de la Nueva Gobernanza Pública que promueve también la justicia social impulsada por John Rawls. Por medio de una metodología documental y posteriormente un estudio de caso en Acapulco, Guerrero se describe cómo impulsar proyectos de gobernanza participativa para obtener resultados y describe la experiencia; así como sus resultados. Al final se muestran las sugerencias para desarrollar una política democrática, incluyente y con fuerte incidencia social.

Palabras clave: justicia social, gobernanza, y refacultamiento ciudadano

1 Profesor Investigador BUAP
correo: jose.ojedab@correo.buap.mx

Introducción

Los ciudadanos están pasando a ser el centro del gobierno. Anteriormente los políticos y representantes democráticos adoptaban el control de la agenda y promovían el desarrollo de políticas públicas e incluso la atención a los problemas. Los representantes del gobierno formaban justamente una política vertical en las acciones de gobierno, así como el uso del presupuesto y los temas a resolver. Ahora bajo el paradigma de la gobernanza, los ciudadanos han pasado de ser pasivos a constituir el motor de la acción gubernamental para garantizar la gobernabilidad y por supuesto, legitimidad.

En ese sentido la gobernanza es un enfoque gubernamental, pero también político y social que implica una visión transversal que en su origen construyó un puente entre el gobierno y la sociedad, pero ahora va más allá en la búsqueda del bienestar y sobre todo de la incidencia social de las políticas públicas, así como del Estado. Se trata de una perspectiva de la administración pública hacia el logro de objetivos y resultados, en colaboración con los ciudadanos para disminuir la pobreza, desigualdad y atender la distribución de los recursos públicos.

La importancia de abordar este tema con el desarrollo de las nuevas corrientes de la gobernanza radica en el potencial que tiene la gobernanza colaborativa como una herramienta para la incidencia social y la implementación de políticas sociales que permitan promover en los ciudadanos la corresponsabilidad e interés en la justicia social, para disminuir la pobreza y la desigualdad; así como otros problemas como la falta de servicios públicos y la violencia e inseguridad. Se busca promover modelos de inclusión, participación y gestión sociopolítica y ambiental en las ciudades a través de la organización social voluntaria, propiciada por el acompañamiento de los investigadores y promotores.

Bajo este planteamiento, esta investigación se divide en tres apartados. En el primero se describe el concepto de gobernanza, desde su génesis en el aparato teórico que se desarrolló en Estados Unidos, junto con la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Nuevo

Institucionalismo Económico que plantearon la disminución del Estado y el desarrollo de las fuerzas del mercado. Además, se plantea la capacitación y educación cívica como elemento central para el refacultamiento ciudadano que derivó de la modernización estatal que tuvo un efecto positivo; porque permitió a todos los actores incidir en el proceso de toma de decisiones; donde los ciudadanos tienen ahora un espacio. Además, esta colaboración entre gobierno y sociedad produce comunidades resilientes y con mayor desarrollo social.

En el segundo apartado se explica cómo puede producirse la gobernanza asociativa para la justicia social, tomando los postulados de John Rawls (2017) que promueven la solución de problemas que atañen al gobierno con la participación de los ciudadanos. El objetivo de la justicia social es promover la equidad, igualdad de oportunidades y posibilidades para su desarrollo. “Todas instituciones deben promover la justicia, si son injustas deben ser reformadas o abolidas” (Rawls, 2017:19).

Por ello, esta unión gobierno y ciudadanos produce un círculo virtuoso que impulsa la democracia y eficiencia gubernamental, gestionando los recursos y garantizando a su vez la gobernabilidad, credibilidad y legitimidad del sistema político mexicano. A partir de documentar la experiencia en Acapulco, Guerrero; donde se desarrolló un proceso de Nueva Gobernanza Participativa en 2024 con un proyecto de incidencia social se evalúan los resultados y alcances. Por último, en este manuscrito se plasman algunas recomendaciones para los tomadores de decisiones y para las organizaciones que buscan promover la gobernanza con incidencia y justicia social.

■ 212

Comprender la gobernanza y sus cambios

La formación del Estado se cimentó en el pacto social que impulsaron autores como Rousseau (1999) en su obra: *El Contrato Social*, desde ese principio se construyó una idea de integrar el gobierno a través de los representantes y los ciudadanos; empero para garantizar gobiernos fuertes se construyeron los Estados bajo sistemas autoritarios, centralistas y en el caso de los Estados latinoamericanos, con un fuerte presidencialismo. Por tanto, en la génesis del Estado fue imposible construir un puente entre el gobierno y los ciudadanos.

En el contexto histórico podemos decir que el concepto surgió después de la Guerra Fría, ante dos elementos principales, por una parte, la crisis del Estado benefactor y el proceso democrático que implicó mayor participación de los ciudadanos en el proceso de incidencia gubernamental. Aguilar (2006), reconoce que ante la li-

beración económica y política de los gobiernos se fue perdiendo la capacidad de los Estados para controlar los diversos ámbitos de la vida pública y tuvieron que reducir su actuación frente a los ciudadanos.

La legitimidad de los propios ciudadanos y votantes se construyó a partir de modificaciones en su intervención y participación; porque en la década de los ochenta la ola privatizadora hizo que muchas empresas paraestatales, así como instituciones encargadas de la prestación de los servicios públicos cambiaran para dar el poder a otros agentes privados.

Este desmantelamiento del Estado hizo que fuera necesario que otros actores participaran en la provisión de los recursos públicos; donde otros agentes hicieron uso de sus capacidades políticas y económicas para incidir. Digamos que los ciudadanos tuvieron que participar, incidir y lograr colocarse como el centro en la toma de decisiones, por medio de este refacultamiento ciudadano. Es decir, promover un papel activo de los ciudadanos en la construcción de acuerdos, alianzas y solucionar sus problemas.

El Banco Mundial en 1996, planteó precisamente la pauta para la participación de los ciudadanos, mediante la promoción de los derechos civiles y humanos; para promover también la participación de organizaciones e instituciones no gubernamentales en la solución de problemas públicos. Surgió bajo este proceso el desarrollo de la gobernanza como un paradigma de participación ciudadana, en la colaboración y hechura de las políticas públicas, digamos que propició la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones; lo que antes no se había permitido; justamente por el modelo de control, centralizado y autoritario del Estado.

Cabrero (1999: 20), reconoce que el modelo tradicional de gobierno se fue deteriorando y fue necesario impulsar una visión renovada dentro de la administración pública, porque tenía varias deficiencias; así como áreas de oportunidad. En principio, una crisis de eficiencia en el gobierno y las agencias de gobierno, donde el burocratismo y la lentitud en los trámites causó desagrado a la población; en segundo lugar, la crisis de las acciones de gobierno que no lograban resolver la problemática hizo que se dispersaran sus planes en la búsqueda soluciones, sin focalizar y controlar el impacto de las malas decisiones; y, por último, en tercer lugar, la crisis de legitimidad y confianza en el gobierno. La incertidumbre en la política es propia de estos procesos de modernidad con múltiples crisis que buscan integrar a los ciudadanos en un individualismo expansivo que promueve el capitalismo y la sociedad red (Lassalle, 2021:17).

Todo esto dio pie a la búsqueda del reconocimiento del Estado, como un interlocutor capaz de integrar a las instituciones políticas con los ciudadanos. Esta relación

entre gobierno y sociedad se denominó gobernanza y dio un nuevo brío al ejercicio del poder político; sosteniendo como pilar de la democracia la decisión de los ciudadanos como fundamento de la legitimidad. Desde esta idea, el concepto de gobernanza tiene varios significados y adopta una visión polisémica; porque cuenta con diferentes definiciones y tipologías que se construyen a través de las distintas escuelas de pensamiento y que, por supuesto, evolucionan.

Esto es lo interesante del concepto de la gobernanza que se ha logrado adaptar a las circunstancias y contextos de una administración pública cambiante; así como los Estados-Nación que transforman su visión y paradigmas para responder a las necesidades que tienen los gobiernos; frente a las crisis producto del populismo, ingobernabilidad y fallas en la democracia ante la creciente desigualdad, pobreza y falta de justicia social.

Pese a esta inestabilidad, producida por las fuerzas del mercado; encontramos una condición favorable para la democratización porque el Estado tuvo que ceder a la participación de otros actores, restando su poder; pero también compartiendo responsabilidades en torno a la provisión de los servicios públicos y otros satisfactores institucionales. La disminución del Estado fue precisamente una condición para que los ciudadanos ganaran más espacio en la toma de decisiones y que, a su vez, compartieran los éxitos y fracasos de las decisiones para solucionar un problema público. Además, el concepto de gobernanza implica inevitablemente la transformación de las relaciones jerárquicas y verticales de decisión hacia procesos horizontales basados en la negociación y en la cooperación de actores interdependientes; llevado por tanto a una reconfiguración de la relación con la sociedad.

Por tanto, podemos comprender que la gobernanza es un proceso relacionado con la democracia porque deriva de una relación simétrica entre ciudadanos, donde todos pueden participar e impulsar sus iniciativas frente al Estado (Fonseca y Rodríguez, 2020). Asimismo, con las nuevas tecnologías y el auge de internet, podemos hablar de la gobernanza en la era digital, caracterizado por el uso de la Inteligencia Artificial (IA), así como de aplicaciones móviles (De la Mora y Gómez, 2025).

Valencia (2020), coincide en señalar que la gobernanza tiene en su centro, una visión democrática, porque se desarrolló con el esfuerzo de los ciudadanos, como un espacio de representación y vinculación con la toma de decisiones públicas. Se trata de eliminar el esquema paternalista que existió durante muchos años en América Latina, bajo el modelo de Estado benefactor que tutelaba la vida de los ciudadanos bajo la intervención en todos los sectores. Ahora con el desarrollo de un modelo neoliberal

donde las fuerzas de mercado ejercen presión, los ciudadanos tienen una oportunidad de ejercer presión, buscar incidir en la transformación y proponer la deliberación de los temas dentro de la agenda pública.

Todos estos procesos de apertura hacia la sociedad en la construcción del cogobierno, tienen sentido en las formas de asociación y construcción de consenso. Para Kooiman (2004), se producen en tres formas, llamadas interacciones sociopolíticas, como se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Interacciones sociopolíticas en la gobernanza

Tipo de interacción	Características
Jerárquica	En este tipo de relación entre gobierno y sociedad, todas las áreas de incidencia son gobernadas total o parcialmente por normas políticas, instrucciones y leyes que dan formalidad a la relación. Las interacciones se producen en el marco de la legalidad y en una visión administrativa o burocrática. En el ámbito de la autoridad del gobierno pueden producirse valores como la solidaridad y subsidiariedad.
Autogobierno	Este esquema de organización es propio de los subsistemas sociales en área como la ciencia, derecho, política y otras; que actúan de manera autónoma para mantener el control. Aunque aceptan la injerencia de otros actores, coproducen acuerdos y forman relaciones para legitimar la acción estatal.
Cogobierno	Bajo esta dinámica se producen responsabilidades compartidas o coacuerdos; donde privilegia el interés colectivo.

Fuente: elaboración propia, con datos de Kooiman (2004).

Como puede apreciarse, el marco teórico de la gobernanza es robusto y amplio en su desarrollo filosófico. Canto (2012), propone otra clasificación en la gobernanza; la divide en dos: liberal y democrática. La primera hace alusión a la defensa de las libertades, al esquema de los derechos liberales construido después de la Revolución Francesa, que exige el reconocimiento de los derechos, el respeto a los derechos de los individuos y las garantías individuales y se opone a la excesiva intervención del Estado.

En la segunda vertiente, la gobernanza democrática; Canto (2012) plantea que los ciudadanos no solo pueden participar en la provisión de los servicios públicos o mediante sugerencias al gobierno. Es preciso construir una cultura política que impulse a

los ciudadanos a plantear demandas, construir el cogobierno y atender las necesidades sociales, contra los intereses particulares. Esta visión coincide con la visión contemporánea de promover la justicia social, beneficios colectivos; por encima de los privilegios.

En ese sentido, Frías (2019), sostiene que con el desarrollo de las nuevas tecnologías se construyó también una gobernanza socioeconómica, que implica la integración de los intereses de empresas y corporativos a favor del capitalismo. La unión e integración es una característica que está prevaleciendo en el consumo. Surgió un nuevo actor: “el multistakeholder o de múltiples partes interesadas en la que la sociedad civil, la comunidad técnica, los gobiernos y el sector privado son tratados en pie de igualdad”, (Frías, 2019).

La gobernanza, por tanto, paso propiciar un nuevo modelo de atención a los problemas sociales, en parte muy controlados y direccionados durante la década de los ochenta; pero que ahora, con la Cuarta Transformación están siendo rediseñadas dicha visión de la gobernanza hacia la justicia social. Actualmente, la deliberación involucrada en un proceso de gobernanza permite consensuar la solución con los actores involucrados (Simón y Cevallos, 2023).

Así, la gobernanza pasó de una visión centrada en el Estado a una perspectiva policéntrica, con foco en otros actores del sistema político. Desde la perspectiva centrada en el Estado, gobernanza es definida como: el arte de liderazgo público, en el cual el actor principal es el Estado. Por lo tanto, el régimen político, la gerencia pública, y la capacidad del gobierno son elementos críticos para la buena gobernanza. Pero esta es una visión tradicional.

Actualmente, la perspectiva es distinta. Se parte del ciudadano en la visión policéntrica que incluye a otros actores sociales como instituciones, organizaciones e incluso organismos internacionales que construyen una agenda de incidencia social. Blancarte (2021), sostiene que la gobernanza ya no es un tema local, sino global. Porque durante la pandemia del Covid-19, los gobiernos junto con los representantes ciudadanos tuvieron que optar por cerrar fronteras e impulsar políticas de control en materia de salud a nivel global. Ya no solo se trataba de contener los contagios locales, sino a nivel global.

El concepto de gobernanza implica incluso hablar de nueva gobernanza, como Sánchez-González (2024), describe esta nueva visión de participación y colaboración; no solo entre los actores estatales públicos, sino también entre los actores privados. Las empresas actualmente participan dentro de la provisión de servicios públicos. Entonces, este concepto evoca a la coordinación de instituciones y agencias en un área políti-

ca determinada que cumple objetivos de atención para los ciudadanos; bajo un contexto colectivo y masivo. Además, plantea la justicia social como el principal elemento a considerar en la justicia redistributiva que el gobierno ofrece a través de los postulados de Rawls (2017).

En ese sentido, Gill (2020), reconoce que la gobernanza incluye formas de poder públicas y privadas, instituciones del Estado y la sociedad civil, y opera dentro de localidades particulares o a través de las fronteras nacionales en marcos regionales o globales. Es decir, cada vez el concepto engloba a nuevos actores y formas.

Mendoza y Rivera (2017), sostienen que la participación de los ciudadanos bajo el modelo de la gobernanza para impulsar una política redistributiva de los recursos públicos es escasa. Solo un 20% de los casos estudiados por estos investigadores, resultaron tener potencial para ser considerados como una gobernanza multinivel efectiva.

Por tanto, “una gobernanza en red es asociación y colaboración; descentralización y empoderamiento; flexibilidad y adaptabilidad, así como transparencia y rendición de cuentas”, (De la Mora y Gómez, 2025:158). En general podemos señalar que la conceptualización de la gobernanza se produce en un espacio y tiempo determinado, obedece al contexto y se encuentra en constante evolución; sobre todo ahora con el desarrollo de aplicaciones, redes sociales y ahora la Inteligencia Artificial dentro de la administración pública.

■ 217

Gobernanza asociativa para la justicia social

En ese sentido, la gobernanza asociativa está relacionada con la organización y participación de los ciudadanos en tareas de beneficio común; pero también con el ejercicio de la rendición de cuenta y la transparencia como valores para la integración, formación de capital social y reforzamiento del tejido humano. Valencia (2020), reconoce que la transparencia es uno de los elementos fundamentales para construir una integración social, cooperación y reciprocidad en la confianza entre gobierno y ciudadanos; que solo puede darse por con el paso de los gobiernos autoritarios a democracias representativas e incluyentes.

Avanzar a la integración de todos los actores, requiere adoptar una visión crítica e innovadora de la gobernanza. De la Mora y Gómez (2025), plantean que justamente se requiere voluntad política; pero también una metodología de participación colaborativa, con escucha activa y un diálogo entre todos los actores. Asimismo, Fernández-Santillán (2018), reconoce que con el modelo neoliberal se promovió la competencia entre

los ciudadanos por participar, incidir y solucionar sus problemas; porque el Estado asistencial se acabó. Ahora los propios ciudadanos buscan obtener facultades para solucionar sus problemas y la sociedad civil emergió como mecanismo de contrapeso al propio gobierno, pero también como un agente influenciador y como herramienta para la deliberación pública.

Se ha pasado de la protesta a la participación social. Richter (2017), destaca que ahora los ciudadanos están promoviendo acciones a su favor; por medio de buscar la solución a los problemas que les aquejan. Por ejemplo, la provisión de los servicios públicos y la deliberación en los asuntos públicos por medio de redes sociales, observatorios ciudadanos y la búsqueda de un bienestar social; por medio de la tecnología.

En ese sentido, Acevedo (2021) reconoce que en estos procesos de integración social se advierten tres tipos de poder: el poder político que se constituye con las instituciones democráticas; el poder administrativo que se produce con las políticas públicas y leyes; y, el poder comunicativo constituido por el control de la opinión pública. En la gobernanza participativa confluyen estos poderes para tomar a las instituciones, las leyes y también la opinión pública para construir una agenda. Los ciudadanos tienen cierto poder que conjugado con otros actores, produce rendimientos y productos satisfactorios.

Es en este punto que la Teoría de la Justicia, impulsada por Rawls (2017), plantea precisamente como hilo conductor a la democracia liberal, respetuosa de los derechos humanos como el principal motor para el desarrollo, combatir la inequidad y desigualdad social que existe en nuestro país. “La concepción de justicia ha de ser considerada como aquella que proporciona en primera instancia, la posibilidad de evaluar los aspectos distributivos de la estructura básica de la sociedad” (Rawls, 2017:38).

Por ello, plantea Rawls (2017) que la justicia social requiere otorgar iguales oportunidad a todos, mediante la educación y arreglos sociales que permitan garantizar la posibilidad de un equilibrio social, desarrollo y superación de los hombres y mujeres de la sociedad; con imparcialidad y el principio de libertad que les permita tomar sus decisiones. Ahí es donde la gobernanza puede ser la herramienta para garantizar a los sujetos, poder incidir en su desarrollo.

Otros autores como Zaman y Seed (2019), sostienen que la gobernanza puede generar competencia gubernamental, porque incrementa la capacidad individual, institucional y social para la solución de problemas públicos. Se produce, por tanto, una mayor interrelación formal y cívica, propia de las sociedades democráticas. En esta discusión, el proceso de gobernanza ha pasado por múltiples adaptaciones, formas y

circunstancia que han hecho que se adapten los modelos a las circunstancias; porque con las nuevas tecnologías los ciudadanos tienen más interacción, pueden colaborar informarse y participar.

Podemos hablar por tanto de dos tipos de gobernanza: una gobernanza basada en un modelo autoritario donde solo participa el gobierno en la toma de decisiones, bajo un enfoque *top-down*, de arriba hacia abajo; caracterizado por la jerarquía y el control en los distintos niveles políticos. Este tipo de modelo prevaleció durante mucho tiempo en nuestro país. Y una gobernanza bajo el modelo cívico que requiere la colaboración de los ciudadanos para impulsar de manera conjunta acciones, políticas públicas y ejercicios de gobernanza bajo el enfoque *bottom-up*. Es decir, de abajo hacia arriba. El mejor ejemplo de este tipo de acción gubernamental es el presupuesto participativo que permite lograr una incidencia y construir espacios de interacción y deliberación entre los participantes.

Lo más importante de este último modelo es que también construye una resiliencia ante la problemática social, promueve las prioridades de los ciudadanos para la realización de obras públicas y fomenta la cooperación, colaboración; así como la resiliencia democrática para impulsar cambios y construir espacios para el beneficio social.

Con estos antecedentes, Sánchez-González (2024), plantea que el concepto se transformó en los últimos años, hacia una Nueva Gobernanza Pública (NGP), que implica los siguientes elementos que a continuación se explican:

■ 219

Cuadro 2

Elementos de la Nueva Gobernanza Pública

Elementos teóricos	Características
Un nuevo orden global.	En este nuevo orden mundial, caracterizado por la sociedad red, a través de las nuevas tecnologías se produce una interrelación global, pero también una metagobernanza, que implica construir valores, normas, principios y estructuras sociales que garanticen la cooperación hacia el bienestar colectivo; auspiciados por el gobierno.
Visión centrada en el valor público y bien público.	La NGP está centrada en promover el valor público, es decir; hacer que los ciudadanos logren valorar por el beneficio que reciben, el aparato estatal, sus instituciones y acciones. Por ejemplo, las bibliotecas, parques y servicios públicos en general.

Acuerdos entre los actores y partes interesadas.	La NGP plantea un proceso de negociación, cabildero y participación colectiva para llegar a acuerdos. La perspectiva vertical en la toma de decisión cambió a la visión horizontal, donde todos participan, colaboran y toman decisiones.
Participación ciudadana efectiva	Durante muchos años en México se desarrolló una política de participación simulada, corporativa e ineficiente. Con la nueva perspectiva se pretende impulsar la cultura política y sobre todo la participación informada de los ciudadanos.
Enfoque hacia el asociativismo	Esto significa que la gobernanza actual debe considerar a todos los actores, pero también contribuir a generar espacios de colaboración, interacción y procesos para la deliberación pública.

Fuente: Elaboración propia, con información de Sánchez-González (2024).

Como puede apreciarse en el Cuadro 2, la gobernanza tiene un nuevo ciclo caracterizado principalmente por la visión centrada en los ciudadanos y con el apoyo de las nuevas tecnologías se construye una visión diferente de atender los problemas públicos. De tal forma que la era de la colaboración con las redes sociales, ayuda también en la generación de soluciones públicas y permite que a través del modelo de la NGP se aliente a participar para recibir beneficios y colocar la agenda de la justicia social como principal elemento.

Gobernanza en el caso de Acapulco, Guerrero

La construcción de gobernanza en el ámbito municipal puede ser desde el gobierno hacia los ciudadanos o de los ciudadanos hacia el gobierno. Al igual que las políticas públicas el desarrollo de las pautas para la solución el problema puede estar marcado por una iniciativa de gobierno o propio de las organizaciones sociales. En ese sentido, el estudio de caso se desarrolló en Acapulco, Guerrero en México; como parte de un proyecto de intervención social, donde también participó la Universidad Autónoma de Guerrero (Uagro) y logró mover a los interesados, como a continuación se relata.

En 2020, la población en Acapulco de Juárez fue de 779,566 habitantes, correspondientes a 371,794 (47.7%) hombres y 407,772 (52.3%) mujeres de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de INEGI (2020). Asimismo, podemos señalar que la vocación productiva de esta ciudad es el turismo; pero recientemente, por el huracán Otis, que en 2023 afectó a todos sus habitantes, este municipio se ha encontrado con múltiples problemas para garantizar los servicios públicos; sobre todo, ante la falta de una cultura cívica para la participación ciudadana.

Mapa 1. Acapulco de Juárez, Guerrero



Fuente: elaboración propia, 2025.

Se eligió a este estado de la República Mexicana porque la Universidad Autónoma de Guerrero convocó a los profesionales para impulsar proyectos y promover el desarrollo de la capital de Guerrero. De tal forma, varios investigadores presentaron propuestas y quien escribe este documento logró obtener una estancia de investigación posdoctoral en la Uagro por medio de esta propuesta de refacultamiento ciudadano con el objetivo de documentar los avances y poder proponer este tipo de proyectos en otras ciudades.

Como señala Valencia (2020: 66), una de las características para identificar un auténtico ejercicio de gobernanza es fomentar la corresponsabilidad, la deliberación y un ejercicio vinculante que permita dar seguimiento a las propuestas de los ciudadanos. En caso contrario, si no se cumple con el Régimen de Gobernanza Colaborativa (RGC), que lleva 3 puntos: 1) Compromiso basado en los principios, incluyendo la motivación por un problema compartido; 2) Motivación entre los participantes de que mejorará sus condiciones de vida, impulso positivo en la organización que debe crearse de manera voluntaria, y; 3) Capacidad para la formalización de acuerdos y llevarlos a la vía institucional (Emerson y Nabatchi, 2015: 129).

Sobre la gobernanza colaborativa, Medina (2025), sostiene que la transparencia, confianza, y la rendición de cuentas entre los integrantes del grupo es fundamental, por-

que promueve el liderazgo compartido. Sin embargo, también hay obstáculos que vencer, como las asimetrías de poder, falta de recursos y resistencia institucional. Al final, todo este proceso requiere acompañamiento, un cambio en el paradigma de la atención de los servicios públicos y por supuesto construir espacios para la educación cívica, que lleva al refacultamiento ciudadano.

En el caso de Acapulco, Guerrero se impulsó una intervención para garantizar el mejoramiento de las colonias del centro de la ciudad. El primer paso fue promover reuniones y juntas con los vecinos para comentar el proyecto, obtener el consenso y promover la participación voluntaria en el proyecto. Los investigadores de la Universidad Autónoma de Guerrero comenzaron con este acercamiento a través de los líderes vecinales y obtuvieron buena respuesta para recibir talleres de capacitación en cultura política y sensibilización sobre el papel gobierno, los ciudadanos y la gobernanza. Los talleres se llevaron a cabo durante las primeras semanas de enero 2025, mediante una convocatoria realizada por los propios vecinos y logró captar el interés de los colonos en las colonias: Costa Azul, Balcones de Costa Azul, Progreso que forman parte del centro de la ciudad.

Posteriormente se promovió un diagnóstico participativo, para conocer las necesidades de la población e impulsar por tanto, soluciones bajo una metodología de gobernanza colaborativa o también llamada Nueva Gobernanza Pública que consiste en un acompañamiento de los actores, interesados y los investigadores que son actores externos a la comunidad, pero que pueden guiar a los ciudadanos en la toma de decisiones.

Podemos resaltar la metodología utilizada que se basó en dos fases. En la primera fase se realizó el diagnóstico de la problemática social, por medio de una encuesta; donde se obtuvo datos que permitieron poner en la agenda de la comunidad la necesidad de gestionar soluciones en conjunto y en la segunda fase se realizó talleres para sensibilizar a los ciudadanos en la solución de los problemas. Por medio de un mayor acercamiento entre las autoridades ciudadanas y el gobierno se logró desarrollar una agenda para la solución de los problemas de servicios públicos, pero que poco a poco fue escalando para atender otras necesidades como la seguridad pública por medio de la prevención.

En esta primera encuesta, los resultados obtenidos mostraron un panorama complejo y, en muchos sentidos, crítico: el 27.08 % de los encuestados consideraron que el desempeño del Ayuntamiento era pésimo, mientras que un 28.91 % lo calificó como malo. De manera complementaria, un 32.29 % lo percibían como regular, dejando solamente un 10.16 % con una valoración de bueno y un mínimo 1.56 % que lo consideraba excelente (Ojeda y Nava, 2025: 176).

Con este primer acercamiento, se encontró que más del 88 % de la población percibía deficiencias en la prestación de servicios y en la gestión de trámites, lo que evidenciaba un problema estructural en la administración municipal y ponía de manifiesto la brecha entre las expectativas ciudadanas y la realidad de la gestión pública. También se les preguntó a los ciudadanos acapulqueños cuáles eran las prioridades, dado que, por supuesto había necesidades por el paso del huracán y el deterioro natural de los fraccionamientos, por lo que los ciudadanos encuestados, manifestaron que las luminarias eran una prioridad, porque el 30.73 % así lo señaló, seguido por el mantenimiento de drenaje y alcantarillado con 19.01% de los encuestados. Asimismo, el 13.54% se manifestó por solicitar al gobierno municipal la eficiente recolección de basura. En ese orden de importancia, siguió el mantenimiento de tuberías y fugas de agua (12.50 %) y el mantenimiento de calles y vialidades (12.24 %). Los servicios percibidos como menos prioritarios incluyen mantenimiento de espacios públicos y áreas verdes (5.21 %), vía pública y reordenamiento territorial (3.65 %) y seguridad pública (3.13 %).

Esto muestra que los ciudadanos buscan mejorar sus condiciones de vida, promover los beneficios colectivos y participar en la gestión de estos recursos o servicios ante el gobierno municipal. Esto no se hubiera dado sin una adecuada organización y capacitación hacia los ciudadanos que durante muchos años se mantuvieron al margen de la solución de sus problemas. Con esta intervención basada en la gobernanza participativa se logró comenzar a mover a la población hacia la solución, cooperación e incidencia.

■ 223

En la propia encuesta aplicada a 400 ciudadanos, se encontró que el 80 % de los ciudadanos valora la formación y el conocimiento como herramientas para participar de manera informada y crítica en la gestión municipal. La incidencia por tanto es una necesidad que puede identificarse no solo en el caso de Acapulco, Guerrero; sino en la mayoría de las ciudades del país que atraviesa por una carencia de servicios públicos o la ineficiente distribución que produce desigualdad en los ciudadanos; propiciando otro tipo de problemas como hacinamiento y precariedad por el rol del Estado disminuido ante las políticas neoliberales que ahora privilegian la solución con un costo para los ciudadanos.

En ese punto, podemos señalar los hallazgos obtenidos en la experiencia de la Nueva Gobernanza Pública en Acapulco, Guerrero para impulsar la provisión de servicios públicos; pero también para impulsar acciones de prevención de la violencia y la delincuencia; como se muestra.

Cuadro 3

Logros obtenidos de la gobernanza en Acapulco, Guerrero

Integración de los vecinos	Con propuesta de intervención se impulsó un acercamiento con los líderes vecinales, propiciando una comunicación entre los investigadores parte del proyecto y los ciudadanos. Desde enero de 2025, comenzaron los trabajos de sensibilización e información sobre el proyecto de “Refacultamiento ciudadano y gobernanza”, en Acapulco, Guerrero.
Capacitación sobre cultura política y derechos ciudadanos	Se logró motivar a los ciudadanos a participar en los talleres y capacitaciones que se dieron en sus comunidades, sobre cultura política y derechos ciudadanos.
Elaboración de un diagnóstico participativo	Por medio de la capacitación a los ciudadanos se logró una mayor sensibilización de cómo resolver los problemas de las comunidades y se impulsó una cultura cívica y participativa.
Aplicación de una encuesta	Para conocer los problemas se desarrolló una encuesta en Acapulco, Guerrero que permitió conocer las principales necesidades. Sobresalió la falta de luminarias como primer punto a solucionar, junto con la inseguridad y carencia de los servicios de recolección de desechos.
Gobernanza y gestión con el gobierno local	Utilizando los principios de la gobernanza se promovió el desarrollo de la participación, colaboración e integración de los ciudadanos con las autoridades.
Gestión administrativa y solución de la problemática	Mediante un acompañamiento de los investigadores con los ciudadanos se logró gestionar a través de peticiones y solicitudes la atención a los problemas de las colonias que participaron en este proyecto, logrando una integración y un bienestar colectivo.

Fuente: elaboración propia, 2025.

Como puede apreciarse en el Cuadro 3, la experiencia en Acapulco, Guerrero permite identificar cuáles son los elementos que se requieren considerar para impulsar el desarrollo de la gobernanza en cualquier espacio territorio; partiendo desde lo local y contribuyendo a la mejora sustancial de las comunidades; desde la visión de la justicia social como plantea Rawls (2017), privilegiando el acceso a los servicios públicos como un bien público que garantiza también otros beneficios como la educación.

Cabe señalar que este proceso de la NGP adopta una visión circular, porque una vez que se logra cerrar un ciclo se abre otro, para promover la innovación y adaptación de este sistema de apoyo en los ciudadanos. Las dinámicas colaborativas pueden

transformarse y con la motivación y organización que se genera, pueden cambiarse las estrategias, pero la meta de contribuir al bienestar colectivo y la gestión participativa es el objetivo.

En ese sentido, Emerson y Nabatchi (2015) describen el proceso colaborativo como cíclico e iterativo, en el cual se construyen motivación compartida e interacciones basadas en principios entre personas y organizaciones participantes. La experiencia en Acapulco, Guerrero demuestra que la gestión pública es un reto, ante la disminución de recursos públicos y solo puede optimizarse ante el desarrollo de nuevas formas de gestión, desde la gobernanza para lograr incidir en la construcción de innovación pública.

Consideraciones finales

Como puede apreciarse en el caso de la gobernanza y su evolución teórica; se ha transformado el paradigma de ser una herramienta de la administración pública para garantizar la gobernabilidad; a una forma de gobierno; donde participan los ciudadanos con metas claras y roles asignados dentro de este espacio público. Además, las nuevas tecnologías han logrado facilitar los procesos, contar con más información sobre los temas públicos e impulsar la transparencia por medio de portales y espacios digitales que pueden ser consultados por todos los ciudadanos.

La Nueva Gobernanza Pública, como también se le ha denominado; implica una forma democrática de organización impulsada por el gobierno de la Cuarta Transformación en México, con el arribo de Andrés Manuel López Obrador como presidente de 2018 a 2024 que plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo establecer un gobierno participativo e interactivo con todos los actores o *stakeholders*, así como generar una red interconectada del sector gubernamental con las organizaciones civiles y los ciudadanos, para la coproducción de bienes y servicios, así como la cogestión en beneficio de la sociedad, para garantizar la justicia social.

Como se muestra en el estudio aplicado en la población de Acapulco, Guerrero la construcción de un ejercicio exitoso de gobernanza está construida en las redes de interconexión entre los distintos actores; que unidos por un líder, promotor o integrante de las organizaciones sociales logre impulsar una agenda común de beneficios colectivos y populares. Las universidades en este punto también pueden participar generando confianza y reconocimiento a las partes interesadas.

La gobernanza supone la existencia, entre otras cosas, del cambio de diseños y comportamientos institucionales al interior de las organizaciones y entre organizacio-

nes, así como entre estas y la sociedad, por ello es preciso impulsar una cultura política hacia la participación, colaboración y cogestión. En ese sentido para lograr una gobernanza colaborativa exitosa es preciso construir organizaciones resilientes, adaptativas y motivadas; esto solo se logra a través de la capacitación, construcción de identidad y fortaleza en el tejido social de las comunidades que se pretende transformar.

Para lograr casos exitosos, es preciso impulsar una cultura política; un acercamiento primero con el grupo social a intervenir, para capacitarlo y sensibilizar a sus integrantes. De lo contrario, no sucede la participación porque priva la indiferencia, desinterés y desconfianza. Esto se rompe cuando existe una gestión hacia los beneficios colectivos, donde la participación solo es posible cuando además de los recursos individuales y la predisposición psicológica, se movilizan, fundamentalmente, recursos organizativos sean de carácter formal o informal. Tener un guía es fundamental. Incluso puede ser externo, como sucedió en el caso reseñado en este manuscrito.

Además, con este trabajo de investigación aplicada y con base a los resultados obtenidos, sobre todo satisfactorios en la provisión de los servicios públicos en Acapulco, Guerrero; donde se promovió el acompañamiento para la gestión y gobernanza participativa, podemos señalar que es importante promover la cultura política hacia la gobernanza; con base en los valores de cooperación, participación y colaboración con el gobierno para disminuir la pobreza, desigualdad.

Con ello se podrá promover, por tanto, la justicia social; entendida como esa distribución de los recursos para toda la población, con criterios de inclusión, equidad y equilibrio para la democracia.

■ 226

Referencias

- ACEVEDO, A. (2021). *Democracia, gobernanza y populismo*, Universidad del Rosario, Colombia.
- ANSELL, Chris y Gash, Alison (2008), “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), Oxford, Oxford University Press, pp. 543-571, doi: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- BLANCARTE, R. (2021). Gobernanza y globalización, En Medina, M. J. (2021). *Covid-19 y Bioética*, UNAM, pp.481- 491.
- BUSTAMANTE, J. y Nava, A. (2025). Servicios Públicos y refacultamiento ciudadano en la ciudad de Acapulco de Juárez: diagnósticos situados con enfoque terri-

- torial, En De Oliveira, M. R.; Franchi, M.; Galvao, L.; Estrada, J. L. y Ojeda, J. (2025). Conexiones Brasil-México: la socialización del conocimiento situado, ed. Unitau, Brasil.
- CHÁVEZ-MACÍAS, G. N. y Mantuano-Zambrano, Y. F. (2024). Participación ciudadana como premisa de transparencia en el ciclo de formulación de políticas. Aportes de los paradigmas gobierno abierto y gobernanza, *Digital Publisher CEIT*, 9(4), 268-285, <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.4.2519>
- DE LA MORA, R. E. y Gómez, M. E. (2025). La Gobernanza en la era digital: Retos y Problemas para su implementación en México, *Espacios Públicos*, año 26, número 64, pp. 154-169.
- DUNLEAVY, P. y Margetts, H. (2023). Data science, artificial intelligence and the third wave of digital era governance. *Public Policy and Administration*, (Special Issue on AI and Government), 0(0). <https://doi.org/10.1177/09520767231198737>
- EMERSON, K. y Nabatchi, T. (2015), *Collaborative Governance Regimes*, Washington D. C., Georgetown University Press.
- ESTRADA, J. L. y Rodríguez, F. J. (2020). La gobernanza desde los ciudadanos: reconstrucción del concepto. En Fonseca, M. y Rodríguez, F. J. (2020). *Teorías y usos de la gobernanza. Contexto y globalización*, Miguel Ángel Porrúa, 103-124.
- FERNÁNDEZ-SANTILLÁN, J. (2018). Valor público, gobernanza y tercera vía, *Convergencia*, Revista de Ciencias Sociales, núm. 78, septiembre-diciembre 2018, 175-193.
- FILGUEIRAS, F. (2021). Inteligencia Artificial en la administración pública: ambigüedad y elección de sistemas de IA y desafíos de gobernanza digital. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 79, pp. 5-38.
- FRÍAS, Z. (2019). El nuevo orden mundial se juega en internet, *The Conversation*, 7 de abril de 2019.
- GILL, S. R. (2020). Gobernanza Global: “Cómo era, es y debería ser”. Una reflexión crítica. *Foro internacional*, 60(4), 1261-1293.
- KOOIMAN, J.L. (2004). “Gobernar en gobernanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, número 16, Instituto internacional de Gobernabilidad de Cataluña, España, 171-194.
- LASALLE, J. M. (2021). *El liberalismo herido. Reivindicación de la libertad frente a la nostalgia del autoritarismo*, Arpa y Afil editores, Barcelona, España.

- MEDINA, A. B. (2025). Gobernanza Colaborativa y Creación de Valor Público: Un Análisis de las Interacciones entre Estado y Sociedad Civil en la Gestión de Políticas Sociales a Nivel Subnacional. *Social Innova Sciences*, 6(1), 33-46. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15802687>
- MENDOZA, J. y Rivera, S. (2017). La búsqueda de la gobernanza multinivel en el Estado de México: inconsistencias y grandes retos, *Revista IAPEM*, número 98. Septiembre-diciembre, 2017, 85-103.
- RAWLS, J. (2012). *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- RICHTER, U. (2017). *De la protesta a la participación ciudadana*, editorial Océano, México
- ROUSSEAU, J. J. (1999), *El contrato social*, Fondo de Cultura Económica, México.
- SÁNCHEZ-GONZÁLEZ, J.J. (2024). *Nueva Gobernanza Pública: Implicaciones para un nuevo servicio público*. México, Tirant lo Blanch.
- SIMON, J. W.; Ceballos, C. (2023). Análisis del proceso de gobernanza colaborativa para abordar un problema socioambiental en un contexto conflictivo, *Economía, sociedad y Territorio*, vol. XXIII, núm. 72, 2023, Mayo-Agosto, pp. 629-660.
- VALENCIA, O. (2020). *Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas: un análisis de programas*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México.

Gobernanza del sistema de innovación para la producción de cebada en el Altiplano Mexicano

Miriam Moreno Pineda¹

Edgar Iván García Sánchez²



Resumen

El sector agrícola enfrenta grandes retos entre los que se encuentran pobreza en el medio rural, el crecimiento poblacional, la escasez de recursos y la urgencia de reducir su impacto ambiental. En este entorno, entender los mecanismos de la gobernanza de los sistemas de innovación agrícola resulta de relevancia científica para contribuir a una transición sostenible, mejorar los ingresos de los productores y legitimar los procesos de cambio. Por lo tanto, el objetivo de este trabajo es analizar la estructura y el modelo de gobernanza del sistema de innovación para la producción de cebada en el altiplano mexicano. Mediante una metodología cualitativa para recolectar información y datos relacionales, se usó la Matriz de Poder/Interés y el mapa de interacción entre los actores del sistema de innovación para modelar la gobernanza en el sistema de innovación. Los resultados indican un modelo de gobernanza que se alinea con una estructura de cadena de valor global de tipo cautivo o jerárquico, dominada por las grandes empresas cerveceras. Revertir esta situación requiere la inclusión de las universidades y centros de investigación al sistema de innovación regional con un enfoque autónomo y local para impulsar un modelo de gobernanza endógena y la innovación colectiva.

Palabras clave: Cadena de valor, Incentivos, Investigación y Desarrollo.

Abstract

The agricultural sector faces major challenges, including rural poverty, population growth, resource scarcity, and the urgent need to reduce its environmental impact. In this context, understanding the mechanisms of agricultural innovation system governance is scientifically relevant in order to contribute to a sustainable transition, improve producers' incomes, and legitimize change processes. The objective of this study is to analyze the structure and governance model of the innovation system for barley production in the Mexican highlands. Using a qualitative methodology to collect qualitative information and relational data, the Power/Interest Matrix and the interaction map between the actors in the innovation system were used to model governance in the innovation system. The results indicate a governance model that aligns with a captive or hierarchical global value chain structure dominated by large brewing companies. Reversing this situation requires the inclusion of universities and research centers in the regional innovation system with an autonomous and local approach to promote a model of endogenous governance and collective innovation.

Keywords: Value chain, Incentives, Research and Development.

1 Estudiante del Doctorado en Estudios Territoriales del CIISDER-UATx. Correo: mir_mp@hotmail.com

2 Profesor-Investigador CIISDER-UATx. Autor de correspondencia. Correo: eigarcias@uatx.mx

I. Introducción

El sector agrícola a nivel global se encuentra en una encrucijada, confrontando múltiples desafíos, entre los que se incluyen la pobreza en el medio rural, el crecimiento poblacional, la escasez de recursos y la urgencia de mitigar el impacto ambiental (Dubeuf, 2014). Para abordar esta compleja problemática, la innovación agrícola no solo impulsa la competitividad, sino que abre caminos hacia modelos de desarrollo más justos, resilientes y sostenibles. Es un vehículo para transitar desde la precariedad rural hacia la dignificación del trabajo agrícola, la regeneración ambiental y la soberanía alimentaria (Rendón Medel et al., 2007). Sin embargo, la simple generación de nuevas tecnologías no garantiza resultados positivos; la innovación, si no se gobierna adecuadamente, puede generar nuevos problemas (de Boon et al., 2022).

■ 230

En este contexto, la gobernanza de los sistemas de innovación agrícola (SIA) emerge como un campo de estudio crítico y un factor determinante para aumentar la probabilidad de éxito de los procesos de innovación. La gobernanza se refiere a la forma en que los diversos componentes (actores, instituciones, reglas, normativas) que influyen e interactúan en el proceso de innovación se articulan para dar dirección a dicho proceso (de Boon et al., 2022; Tellechea et al., 2017). Un modelo de gobernanza efectivo exige superar el enfoque tradicional de diseño de políticas de arriba hacia abajo, promoviendo la asociación, la cocreación y el desarrollo participativo entre todos los actores involucrados (Dubeuf, 2014; Tellechea et al., 2017). La robustez de esta articulación es directamente proporcional a la capacidad de un Sistema de Innovación (SI) para generar resultados consistentes y sostenibles (Tellechea et al., 2017).

A nivel nacional y regional, la gobernanza es reconocida en México como una herramienta esencial para la competitividad y el desarrollo regional (Valencia y Ríos, 2024). De acuerdo con estos autores, los sistemas de innovación actúan como agentes de cambio que inciden directamente en la configuración de las políticas públicas y en la dinámica económica de las regiones. Trabajos previos han abordado la descripción de

la estructura, los actores y el desempeño de los sistemas de innovación en el contexto mexicano, examinando la compleja relación entre los sistemas nacionales y regionales (Ortiz-Cantú y Pedroza-Zapata, 2015). En los trabajos hechos en la región Centro Occidente de México o del estado de Jalisco, se subraya la necesidad de comprender cómo las capacidades de innovación se configuran y gobiernan territorialmente (Ortiz-Cantú y Pedroza-Zapata, 2015; Valencia y Ríos, 2024).

A pesar de la relevancia teórica y la evidencia regional sobre la gobernanza de los sistemas de innovación, existe una brecha de conocimiento específica en sectores agroalimentarios estratégicos, como lo es la cebada maltera. La cebada maltera constituye un cultivo de alto valor en México, siendo la principal materia prima de la industria cervecera, un sector clave en la economía nacional que genera cientos de empleos directos e indirectos y una importante derrama económica (Domínguez Gutiérrez et al., 2022). De acuerdo con datos del INEGI (2020), la industria cervecera en México representa una de las actividades manufactureras más relevantes del país, con un impacto económico, social y territorial significativo, pues genera poco más de 700,000 empleos directos e indirectos, involucrando a cerca de 5,000 familias productoras de cebada maltera, generando un valor económico de más de 60,000 millones de pesos.

La producción de cebada en el altiplano mexicano es el núcleo de esta cadena de valor. Históricamente, esta región, que opera predominantemente bajo condiciones de temporal, posee una ventaja comparativa —que no está siendo aprovechada— en la producción de cebada maltera (Aguilar Ávila y Schwentesius Rindermann, 2004), lo que convierte al sistema de innovación de este cultivo en un caso de estudio crucial, pues la región y sus productores enfrentan desafíos particulares de adaptación tecnológica, gestión hídrica y sostenibilidad económica. Por consiguiente, la gobernanza de su SIA es vital para asegurar una transición sostenible, capitalizar su potencial económico y promover la justicia social y la legitimidad de los procesos de cambio (De Boon et al., 2022).

El objetivo principal de este artículo es analizar la estructura y el modelo de gobernanza del sistema de innovación para la producción de cebada en el altiplano mexicano, identificando los actores clave, sus interacciones y las dinámicas de poder que configuran la dirección y los resultados de los procesos de innovación. A través de este análisis, se espera contribuir a la comprensión de cómo una gobernanza sostenible puede catalizar el desarrollo y la competitividad en sectores agropecuarios esenciales de la economía mexicana.

II. Metodología

Para abordar el objetivo central de analizar la estructura y el modelo de gobernanza del Sistema de Innovación Agrícola (SIA) de la cebada, se adoptó un enfoque mixto para recolectar información cualitativa y relacional. El concepto de gobernanza se descompuso en dos dimensiones analíticas interdependientes: la dirección (Poder) y la articulación (Estructura).

2.1 Delimitación Espacial y Temporal

La investigación se concentró en la región del altiplano mexicano que agrupa la producción de cebada maltera de temporal. La delimitación espacial se centró en las zonas cebaderas ubicadas entre Calpulalpan, Tlaxcala y Apan, Hidalgo, por su representatividad en la cadena de valor nacional. La información se colectó en el periodo comprendido entre agosto y diciembre de 2024.

2.2 Procedimiento Metodológico y Herramientas de Análisis

La metodología se implementó en tres fases consecutivas:

a) Identificación y Muestreo de Actores Clave: La identificación de los actores y la recolección de información se realizaron mediante entrevistas semiestructuradas a informantes calificados de los cuatro componentes del SIA (productores, industria, gobierno y academia). Se utilizó la técnica de muestreo por bola de nieve, ideal para mapear sistemas cerrados y complejos como los SI, asegurando la inclusión de actores con potencial de influencia.

b) Jerarquización de Actores: Matriz de Poder/Interés (Análisis de la Dirección de la Gobernanza): Para evaluar las dinámicas de poder que definen la dirección y el modelo de gobernanza del SIA, se aplicó la metodología de la Matriz de Poder/Interés de cuatro cuadrantes (Ackermann y Eden, 2011; Reed et al., 2009).

Esta matriz es esencial porque la gobernanza de los SIA es, ante todo, un ejercicio de asignación y control del poder para establecer la dirección de los sistemas de innovación. La técnica permite cuantificar la asimetría de la influencia (Poder) y la motivación (Interés) de los actores. Esta cuantificación es indispensable para ir más allá de una descripción y realizar una evaluación rigurosa del modelo de gobernanza (por ejemplo, si este es hegemónico, o si existe una distribución equitativa de la influencia). La ubicación de los actores en los cuadrantes estratégicos (actor clave, regulados por otro, observadores, modificadores del contexto) identifica a los actores con poder hege-

mónico que definen la agenda, lo cual constituye la base empírica para cumplir con el objetivo de evaluar las dinámicas de poder del sistema (Figura 1)

Figura 1

Matriz de poder/interés para definir la red y categoría de actores.



Fuente: Ackermann y Eden (2011); Reed et al. (2009) y (Cruz-Colín et al., 2019).

c) **Análisis de Relación de Actores: Análisis de Redes Sociales (ARS) (Análisis de la Estructura y Viabilidad):** Para complementar el análisis de poder (fase b) y evaluar la estructura, articulación y capacidad de coordinación del SIA, se empleó el Análisis de Redes Sociales (ARS), utilizando una matriz de vinculación (Biggs y Matsuert, 1999) como insumo.

El ARS es vital en este contexto porque la estructura de la red es lo que determina la viabilidad y efectividad de la difusión de innovaciones. La matriz de vinculación de Biggs y Matsuert (1999) permitió analizar la calidad de la articulación a través de dos atributos:

Fuerza del Vínculo (Calidad de la Relación): Operacionalizada según Granovetter, (1973), incluye la intimidad (confianza mutua). El análisis de la fuerza del vínculo es crucial en SIA, ya que la confianza es el lubricante que reduce los costos de transacción y facilita la cocreación de innovaciones. Una baja fuerza en los vínculos clave es un indicador de una gobernanza débil.

III. Resultados

3.1 Los actores en la cadena de valor cebada-malta-cerveza

El Sistema de Innovación Agrícola (SIA) de la cebada involucra a diversos actores clave clasificados en componentes de Empresas, Soporte, Intermediarios, Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i), y Consumidores. Estos actores establecen vínculos formales e informales para la producción, comercialización, financiamiento y desarrollo tecnológico del cultivo.

Componente Empresas. Este componente agrupa a las entidades directamente involucradas en la producción de cebada y en la provisión de insumos y servicios o maquinaria agrícola, a continuación, se describen cada uno de ellos.

Pequeños productores: Son empresas de producción primaria, generalmente de tenencia ejidal, que siembran menos de 16 hectáreas y tienen rendimientos promedio de 2.5 ton/ha, se asocian con empresas proveedoras de cebada acreditadas por las cerveceras, que les compran a un precio menor y sin acceso a bonificaciones.

Productores independientes. Son agricultores que cuentan con predios propios que suman más de 50 ha en promedio, tienen rendimientos promedio de 3.5 ton/ha. Comercializan bajo la modalidad de agricultura por contrato. Constituyen un 80% a 90% del suministro de cebada a la industria. Sus vínculos más importantes son con la empresa de proveeduría y con las cerveceras, las cuales les suministran la semillas y les compran la producción.

Proveedores acreditados por las cerveceras: Personas físicas u organizaciones de agricultores legalmente constituidas. Su rol es proveer cebada a la industria cervecera y maltera, cumpliendo con la Norma Oficial Mexicana. Deben contar con al menos 16 hectáreas de producción para cumplir un contrato de 40 ton/año. Representan aproximadamente el 10% de las empresas cebaderas del territorio. La industria les entrega semilla certificada y agroquímicos a través de un modelo de agricultura por contrato, brindándoles también supervisión y recomendaciones agronómicas. Sus vínculos clave son con la industria y sus organizaciones gremiales que negocian el precio del grano.

Empresas de servicios especializados: Ofrecen servicios contables, fiscales, administrativos o asesoría técnica, principalmente a las empresas de proveeduría, aunque también atienden a los productores independientes. Su rol es el acompañamiento en trámites de créditos, aseguramiento y cobro de seguros agrícolas, y seguimiento administrativo/contable. También apoyan a las industrias en el control de entrega y recepción de cebada y facturación

Empresas proveedoras de maquinaria: Abastecen la alta demanda de maquinaria y equipos eficientes debido a la agricultura convencional y extensiva. También ofrecen refacciones, mantenimiento y asesoría a operarios. Sus vínculos más importantes, generalmente informales, son con los agricultores

Empresas proveedoras de agroinsumos: Venden insumos (principalmente agroquímicos) y dan recomendaciones técnicas. Sus vínculos relevantes, también mayormente informales, son con agricultores.

Sistema Producto Cebada Nacional y Estatal: Es un conjunto de agentes que concurren en los procesos productivos (abastecimiento, producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización). Su rol en el SIT es ser una vía de comunicación entre industrias y agricultores, negociar el precio de venta de la cebada, y generar información sectorial y propuestas de innovación.

■ 235

Componente Soporte. Este componente ofrece el marco institucional y financiero para el desarrollo de la actividad. Se presenta una breve descripción de cada uno de ellos

Organizaciones Gubernamentales. Al ser una cadena de valor prioritaria, la cebada es susceptible de apoyo mediante sus diferentes programas. El rol de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) y de la Secretaría de Impulso Agropecuario es atender las necesidades tecnológicas y de capacitación de los agricultores y sus organizaciones, con quienes establece sus vínculos más importantes. Para ello disponen de una serie de programas de apoyo para subsidiar la adquisición de maquinaria, equipo, asistencia técnica y adopción de innovaciones.

Organismos Financieros. Responden a las necesidades de liquidez de los agricultores. El llamado: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), otorga servicios financieros y gestiona la red del conocimiento para hacer la actividad más rentable y sustentable. Establece vínculos formales de colaboración para la gestión de la innovación con la industria, agricultores y la red de proveedores.

Componente Intermediarios e Investigación y Desarrollo. Estos componentes se enfocan en la transferencia de conocimiento, asistencia técnica e investigación. Entre los actores en este componente podemos mencionar:

Servicios de Asistencia Técnica Pública y Privada: Actúan como puente entre la investigación básica (I+D+i) y los usuarios de la innovación, contribuyendo al flujo de conocimiento y adaptando tecnologías para su integración en los sistemas de producción de cebada

INIFAP y CIMMYT: El Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) y el Centro de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) promueven procesos de innovación y circulación del conocimiento. Ambos mantienen vínculos con los principales actores, principalmente agricultores y organizaciones. El INIFAP fue clave en la liberación de las variedades “Esmeralda” y “Josefa” que son las variedades que compra la industria cervecera. El CIMMYT ha fortalecido su presencia mediante vitrinas de innovaciones, parcelas demostrativas y capacitación, colaborando con empresas de insumos y maquinaria.

Componente Consumidores. Este componente está representado por las grandes empresas de la industria cervecera, quienes impulsan estrategias de producción, estas son:

AB InBev: Trabaja con grandes y medianos proveedores. Su estrategia se dirige a desarrollar innovaciones para mejorar procesos, aumentar volúmenes y calidad de la producción

Heineken: Trabaja con proveedores de menor escala. Su estrategia busca mantener rendimientos y fomentar el uso de biomejoradores y la rehabilitación de suelos para mitigar impactos ambientales

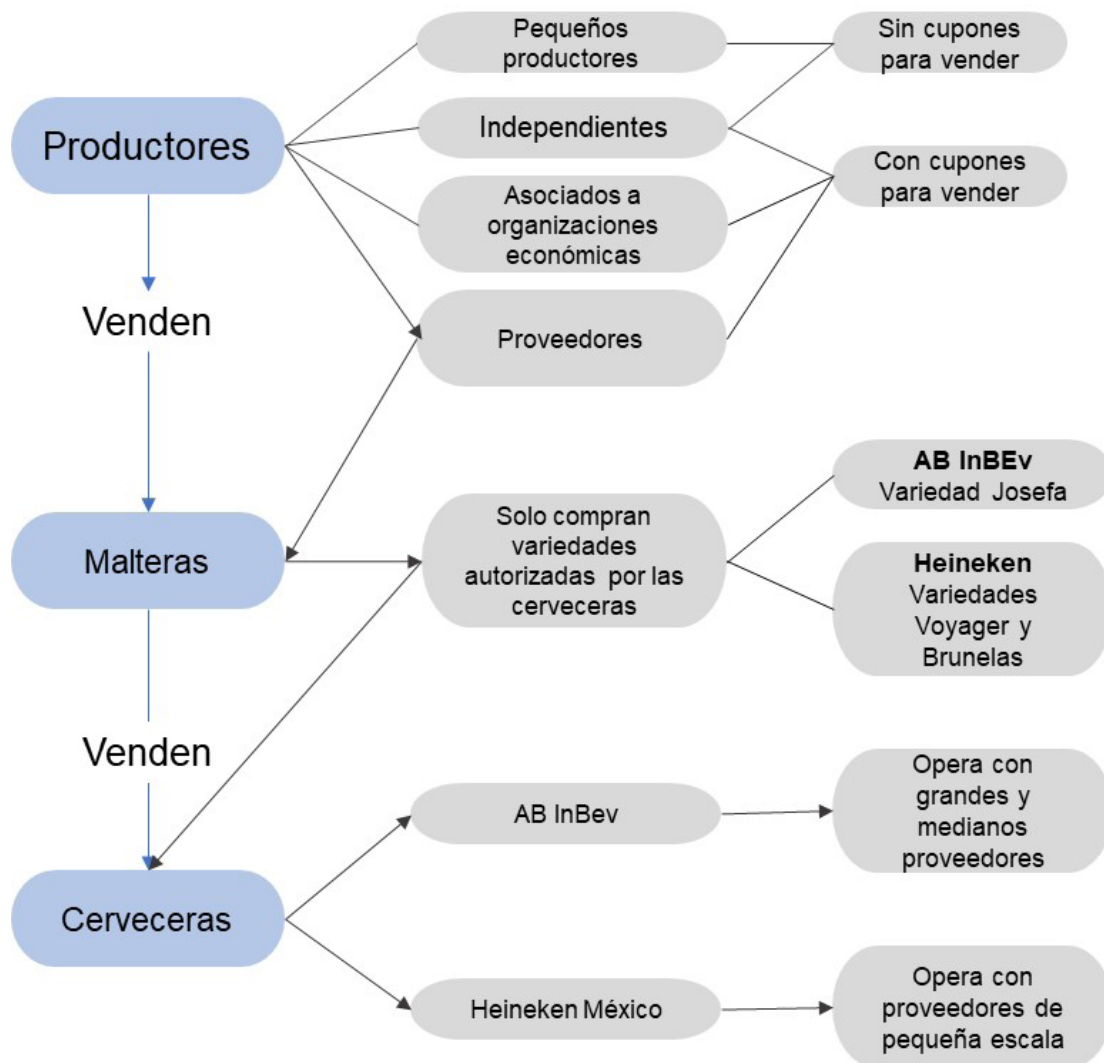
Ambos grupos otorgan incentivos económicos a los productores que implementan prácticas ecológicamente inteligentes en combinación con parámetros de calidad.

3.2 La articulación de los actores en la cadena de valor

De este modo, como primer acercamiento al esquema de gobernanza en el sistema de innovación de la cebada en el altiplano mexicano, en la Figura 2 se ilustra la taxonomía de la cadena de valor de la producción de cerveza en México, centrándose en las interacciones entre productores de cebada, malteras y cerveceras.

Figura 2

Taxonomía de la cadena de valor cebada - malta - cerveza



Fuente: Elaboración propia con base en Cruz-Colín et al. (2019)

Como se puede observar los productores se dividen en pequeños productores que no cuentan con cupones para poder vender su cebada a las malteras; productores independientes que pueden o no tener cupones; y por último los proveedores, que son organizaciones económicas que tienen vínculos directos con las malteras, que controlan la mayor cantidad de cupones.

Los *cupones* son documentos emitidos por las cerveceras, que autorizan a un agricultor u organización de agricultores a entregar cierta cantidad de cebada en cen-

tros de acopio o plantas malteras, estos cupones permiten controlar el flujo de cebada maltera, garantizar la calidad requerida por la industria cervecera y evitar sobreoferta o entregas fuera de contrato.

Por su parte las malteras actúan como intermediarios clave, comprando solo variedades de cebada autorizadas por las cerveceras, esto con el fin de tener un fuerte control de calidad y especificaciones por parte de las cerveceras, lo que influye directamente en las decisiones de cultivo de los productores, pues Heineken México solo compra las variedades *Voyager* y *Brunelas*, mientras los AB InBev solo consumen la variedad Josefa. Estas diferencias están relacionadas con la diferenciación de productos y preferencias de mercado.

En cuanto a la vinculación de las cerveceras con los productores, AB InBev opera con grandes y medianos proveedores, lo que sugiere una estrategia de aprovisionamiento a gran escala, mientras Heineken México se vincula con proveedores de pequeña escala, lo que podría indicar un enfoque en la sostenibilidad, el desarrollo local o la diversificación de su base de suministro.

3.3 La red de actores del sistema de innovación para la cebada

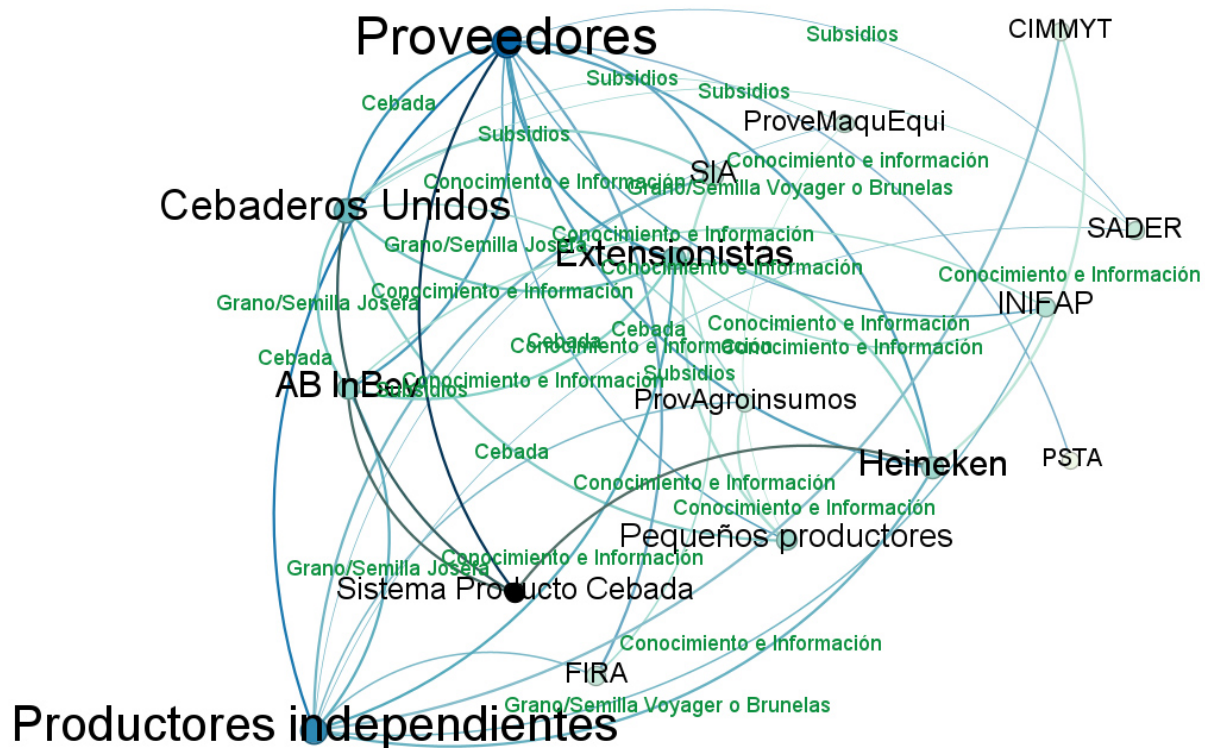
El análisis de la interacción de los actores, con foco en el flujo de conocimiento e Información — elementos clave en los procesos de innovación — revela el papel diferenciado y estratégico de AB InBev y Heineken dentro del Sistema de Innovación. La Figura 3 ilustra que el flujo de conocimiento e información es un factor clave y se caracteriza por una fuerte intermediación, donde los actores de los componentes investigación y soporte dirigen el conocimiento a través de los extensionistas hacia los productores finales.

Los extensionistas y el Sistema Producto Cebada actúan como los nodos de difusión más activos, conectando la investigación generada por el INIFAP y CIMMYT con los agricultores,

Por su parte, el FIRA aunque su función principal es el soporte financiero, también provee conocimiento e información directamente a los Productores Independientes, y se vincula con la industria y la red de proveedores para la gestión de la innovación.

Los Extensionistas son el puente más denso, manteniendo vínculos de conocimiento e información con casi todos los actores clave: Proveedores, Cebaderos Unidos, Industrias (AB InBev y Heineken), pequeños productores, y el Sistema Producto Cebada. Esto los convierte en el canal más importante para proveer de asistencia técnica especializada a los productores de cebada.

Figura 3
Red de actores del sistema de innovación



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo

3.4 El rol de la Industria en el flujo de conocimiento e Información

A pesar de ser los actores consumidores, la industria ejerce una presión clave y participa en el flujo de conocimiento para asegurar la calidad y el volumen de la materia prima:

El caso de AB Inbev

AB Inbev es el único actor del componente Consumidores que establece un vínculo con el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), un actor central para la investigación y desarrollo agrícola del gobierno mexicano, que cuenta con antecedentes de coordinación con la agroindustria para la liberación de variedades (Aguilar Ávila y Schwentesius Rinderman, 2004). Esta relación es congruente con su estrategia de desarrollar una agenda que busca mantener rendimientos, enfocada en mejorar procesos, aumentar volúmenes y calidad.

El caso de Heineken

Establece una fuerte interacción para gestionar conocimiento con el CIMMYT, lo cual es coherente con su estrategia de incrementar los rendimientos al mismo que fomenta el uso de biomejoradores y la rehabilitación de suelos para mitigar impactos ambientales. También usa a los extensionistas para difundir las innovaciones relacionadas con la transición a una agricultura climáticamente inteligente (Divulgación-CIMMYT, 2023).

Esta empresa cervecera importa la semilla que deben de sembrar los productores con los que han establecido alianzas comerciales, así que son sus equipos técnicos y departamento de I+D los que se encargan en proporcionar los servicios de asistencia técnica en el manejo agronómico de las variedades *Voyager* y *Brunelas*.

3.5 La intermediación del conocimiento

El conocimiento técnico llega a los productores principalmente a través de actores intermediarios que lo adaptan y lo inyectan en el proceso productivo, a saber:

Extensionistas (intermediarios en todo el sistema): Los Extensionistas se posicionan como el nodo de transferencia más activo, con vínculos con casi todos los actores, incluyendo el INIFAP, CIMMYT, ambas industrias, y los agricultores. Su rol es ser el puente entre la investigación básica y los usuarios, contribuyendo al flujo de conocimiento.

Sistema Producto Cebada: Este actor es clave para la gobernanza, ya que además de negociar el precio de venta, genera información sectorial y propuestas de innovación, estableciendo vínculos de conocimiento con proveedores, extensionistas y pequeños productores.

Proveedores (vector de tecnología): Los proveedores reciben y transfieren conocimiento de los diferentes componentes del sistema de innovación, y son el principal vínculo de los productores Independientes, de los pequeños productores y las organizaciones gremiales con la industria. A través de sus contratos, la industria les permite suministrar la semilla, por ende, la supervisión en campo y recomendaciones agronómicas, convirtiendo el conocimiento en una herramienta de control contractual.

3.6 La semilla como vehículo de conocimiento

El suministro de semilla por parte de la industria es el mecanismo más directo para forzar la aplicación de conocimiento y asegurar la calidad. La industria entrega se-

millas que son la tecnología base para las variedades demandadas (2H y 6H). Esta semilla requiere que el productor aplique el conocimiento técnico específico asociado a su manejo para cumplir con los estándares de calidad y aprovechar todas las ventajas agronómicas que ofrece como la tolerancia a enfermedades y a condiciones adversas.

Se distinguen dos estrategias de control de semillas:

AB InBev: Suministra la semilla Josefa a los grandes actores (Productores Independientes y Cebaderos Unidos). Esta variedad fue desarrollada por el INIFAP y demandó conocimientos específicos relacionados con la nutrición y control de enfermedades. En los contratos que firma con sus productores se especifica que solo se recibirá cebada de esta variedad.

Heineken: La empresa importa la semilla que comercializa y consume. Condiciona en sus contratos con sus proveedores la compra de la cosecha solo si se utilizan las variedades *Voyager* y *Brunelas*, y subraya que su control sobre la tecnología es más estricto y externo, alineado con su necesidad de mantener los rendimientos y el uso de biomejoradores y otras técnicas para la producción climáticamente inteligente.

Ambos grupos desarrollan la estrategia de otorgar incentivos económicos para aquellos productores que adopten sus semillas y cumplan con los parámetros de calidad, pero a diferencia de AB InBev, Heineken mejora el precio si los agricultores implementan prácticas ecológicamente inteligentes, combinadas con parámetros de calidad que exigen sus procesos y mercados.

El control sobre la semilla, junto con la estrategia de incentivos económicos por cumplir con los parámetros de calidad o la implementación de prácticas ecológicamente inteligentes, permite a la industria dirigir la adopción de conocimiento y las prácticas productivas en el territorio.

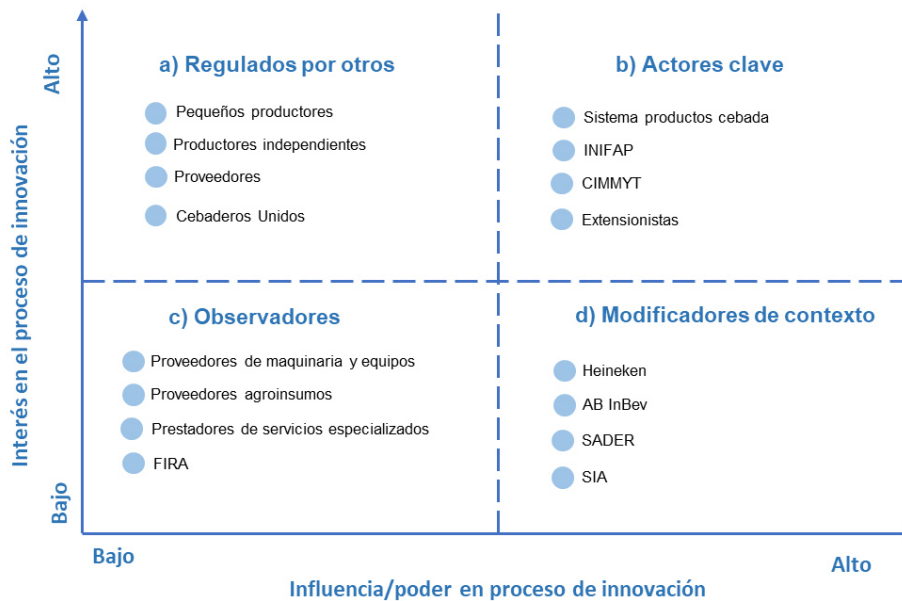
3.7 Influencia e Interés de los Actores

La gobernanza del Sistema de Innovación Agrícola de la cebada puede analizarse de manera análoga al modelo de matriz de actores, donde la influencia (eje horizontal) y el interés (eje vertical) en el manejo del recurso y la cadena de valor determinan el poder de cada participante (Ver Figura 1).

En el contexto de la cebada, la red de actores se categoriza según su posición en la toma de decisiones y el impacto de esas decisiones en la producción y comercialización (Figura 4).

Figura 4

Matriz de Poder-Interés de los actores del sistema de innovación para la cebada



En el Cuadro 1 se puede encontrar la descripción de los intereses e influencia de los actores en el sistema de innovación.

Cuadro 1

Interés e influencia de los actores en la gobernanza del sistema de innovación de la cebada.

Actor	Interés	Influencia en la Gobernanza
Industria Cervecera (AB InBev, Heineken)	Asegurar volumen, calidad, sostenibilidad	Control contractual, suministro de tecnología y fijación de incentivos
Proveedores y Cebaderos Unidos	Intermediación comercial y cumplimiento de contratos.	Controlan el acceso de los Productores Independientes a la industria y la semilla.
Sistema Producto Cebada	Representación y generación de información sectorial.	Negocia el precio de venta de la cebada.
I+D+i (INIFAP, CIMMYT)	Promover innovación y sustentabilidad de la actividad.	Influencia sobre el Conocimiento e Información, condicionada a los vínculos con la industria.
Extensionistas	Cumplimiento de su rol de puente y asistencia técnica.	Influyen en la adopción de prácticas y tecnologías en campo.
Productores Independientes / Pequeños Productores	Dependencia directa de la producción de cebada para su sustento.	Limitado acceso a contratos directos, financiamiento y semilla certificada.

3.8 Resultados de la interacción entre los componentes del sistema de innovación

La interacción entre los diferentes componentes de innovación ha favorecido la difusión y adopción de una serie de técnicas y procesos — adicionales al uso de semillas mejoradas — encaminados a producir una mayor y mejor calidad de grano para la industria de la cerveza, por lo que muchas de las innovaciones se concentran en el área productiva, a saber:

Innovaciones de producto: Grano trillado mecánicamente y con un proceso de limpieza y selección; Secado de grano.

Innovaciones de proceso: Siembra de variedades 2H; siembra de variedades 6H; cambio en la densidad de siembra y distribución de semillas; uso de biofertilizantes; uso de drones, labranza de conservación, buen uso y manejo de agroquímicos (BUMA); enmiendas de suelo mediante incorporación de materia orgánica al suelo, biofertilizantes.

Innovaciones organizacionales: Creación de organizaciones económicas y economías de escala tanto para vender el grano como para aprovisionamiento de insumos.

Innovaciones de mercado. La innovación que más impacto ha tenido en la cadena de valor de cebada y elemento clave en su gobernanza es la de comercializar las cosechas mediante agricultura de contrato.

En congruencia con los párrafos anteriores, se trata de innovaciones dirigidas, ya las prácticas agronómicas y de comercialización que implementan los agricultores están subordinados a las semillas que le provee la industria y a los parámetros de calidad que deben de cumplir.

En resumen, en la gobernanza del sistema de innovación predominan las grandes empresas cerveceras, dirigiendo las trayectorias de innovación a través de la estandarización y la selección de variedades, mientras que los diferentes tipos de productores se adaptan a estas dinámicas

■ 243

IV. Discusión

4.1 Naturaleza de la Gobernanza: Control Cautivo-Jerárquico

El Sistema de Innovación de la cebada se rige por un modelo de gobernanza que se alinea con una estructura de Cadena de Valor Global (CVG) de tipo cautivo o jerárquico, dominada por las grandes empresas cerveceras (AB InBev y Heineken).

Las cerveceras actúan como actores dominantes, dictando las reglas del juego a través del control contractual y la estandarización de la materia prima. Como señala Ge-

reffi et al. (2005), en una gobernanza cautiva, las empresas líderes ejercen un alto grado de control sobre sus proveedores de menor escala mediante contratos y especificaciones técnicas rigurosas.

La forma más clara de control es el suministro de la semilla certificada. Heineken, por ejemplo, importa la semilla y condiciona en sus contratos con sus proveedores la compra de la cosecha solo si son las variedades *Voyager* y *Brunelas*; mientras que AB InBev suministra la semilla Josefa. Este acto no es un simple intercambio de insumos, sino el mecanismo directo para forzar la aplicación de conocimiento y estandarizar la tecnología de producción en el territorio.

4.2 Implicaciones del foco de la Innovación

La dominancia de la industria implica que la trayectoria de innovación está dictada por sus necesidades, generando focos de innovación duales:

Foco en Calidad y Proceso. El caso de AB InBev. La estrategia de AB InBev se dirige a mejorar los procesos, aumentar los volúmenes y la calidad de la producción. Su vínculo de conocimiento e información con el INIFAP busca asegurar una innovación alineada a la optimización de la cadena industrial.

Foco en la sostenibilidad condicionada. El caso de Heineken. La estrategia de Heineken busca fomentar el uso de biomejoradores y la rehabilitación de suelos. Esta innovación con matiz de sostenibilidad es implementada mediante incentivos económicos a los productores que adoptan prácticas ecológicamente inteligentes. Este mecanismo, si bien promueve la sostenibilidad, no emerge de una decisión autónoma de los productores, sino como una condición de mercado impuesta por un actor dominante.

Como sugieren de Boon et al. (2022), la gobernanza sostenible de la innovación agrícola requiere considerar las dinámicas de poder que dan forma a la dirección y resultados de los procesos de innovación. En el SIA de la cebada, la sostenibilidad se gestiona desde arriba, más como una estrategia de riesgo y cumplimiento que como un proceso de codesarrollo.

4.3 Consecuencias en la Red de Actores y el Flujo de Conocimiento

El tipo de gobernanza tiene serias consecuencias para la articulación del SI y la inclusión de sus actores, entre las que podemos mencionar:

Asimetría y exclusión de productores: El 80% a 90% del suministro de cebada proviene de pequeños productores y productores Independientes que tienen una baja influencia en el sistema, limitados a vender a un precio menor y sin bonificaciones a los proveedores (Domínguez et al., 2022). Esta estructura genera barreras significativas

para la innovación de base, ya que el productor carece del capital y el poder de negociación para invertir en nuevas tecnologías o variedades.

Flujo de conocimiento dirigido: Los extensionistas y proveedores actúan como los puentes más activos para difundir conocimientos e información, vinculando a organizaciones de I+D+i con los productores. Sin embargo, en un enfoque actor-orientado (Biggs y Matsuert, 1999), este flujo está condicionado. El conocimiento técnico (por ejemplo, el manejo agronómico de las variedades Josefa o *Voyager* y *Brunelas*) no es una oferta abierta, sino una prescripción que acompaña la tecnología controlada por el contrato, limitando la capacidad de los productores para generar su propio conocimiento.

La industria utiliza la semilla como el vector tecnológico más poderoso. Al importar y condicionar variedades (Heineken) o al suministrarlas (AB InBev), se subordina el eslabón de producción a la tecnología dictada por el comprador, como en el caso del aguacate (Reyes-Gómez et al., 2023). Esto limita la capacidad del productor para la generación de conocimiento propio (Biggs y Matsuert, 1999) y la experimentación abierta, contrariando los modelos de innovación que abogan por el codesarrollo y la asociación entre todos los actores para lograr sistemas alimentarios sostenibles (Dubeuf, 2014).

Implicación en el SI Regional: Si bien la red de actores es densa, la gobernanza es robusta y efectiva para el objetivo de las cerveceras —garantizar el abasto de materia en suficiencia y calidad— no en las instituciones regionales de apoyo a los productores como la SADER, la SIA o el FIRA. La capacidad del sistema de innovación de la cebada para responder a desafíos sistémicos que no sean de interés directo de la industria — como problemas de agua, pérdida de fertilidad de los suelos o infraestructura— queda restringida, ya que los incentivos y el conocimiento se enfocan en los objetivos de la Cadena de Valor Global, y no necesariamente en el fortalecimiento endógeno del Sistema Regional de Innovación. De acuerdo con Tellechea et al. (2017), la escasez de fuertes articulaciones y modelos de gobernanza bien establecidos para los productores podría inhibir la innovación colectiva y el fortalecimiento de capacidades locales que no dependen directamente del contrato industrial.

■ 245

V. Conclusiones

En el contexto de la gobernanza de los sistemas de innovación, los resultados de esta investigación permiten inferir lo siguiente:

La industria cervecera ejerce una gobernanza contractual al dictar las variedades de cebada autorizadas. Esto limita la autonomía de los productores y orienta la innovación en materia de genética hacia las necesidades de las grandes empresas.

Las cerveceras dominan la cadena, estableciendo los estándares y controlando el acceso al mercado. Esto puede incentivar la innovación incremental por parte de los productores para cumplir con estas especificaciones, pero también puede inhibir la experimentación con nuevas variedades si no están “autorizadas”.

Se distinguen dos estrategias diferenciadas para mantener la provisión de materia prima basada en incentivos, a saber:

Incentivos dirigidos a la eficiencia: La cervecera AB InBev, se enfoca en grandes y medianos proveedores y en la optimización de procesos, asimismo, sus incentivos están ligados a la calidad y al aumento del volumen de producción; premian la innovación incremental orientada a la eficiencia y el rendimiento de su cadena de valor principal, utilizando su vínculo con el INIFAP para asegurar el conocimiento técnico necesario para la variedad Josefa.

Incentivos dirigidos a la inclusión sostenible. Por su parte, la estrategia de Heineken se basa en trabajar con proveedores de menor escala e incentivar prácticas ecológicamente inteligentes para promover una forma de inclusión segmentada. Aunque integra a actores marginales, lo hace bajo una condición estricta y externa: la compra de la cosecha solo se realiza si se utilizan las variedades importadas *Voyager* y *Brunelas* y se adoptan las prácticas de sostenibilidad promovidas a través su vínculo con el CIM-MYT. Esto transforma la innovación sostenible en un requisito contractual impuesto verticalmente (de Boon et al., 2022).

Pese a este escenario, la gobernanza también presenta varias oportunidades, entre las que se pueden mencionar:

La presencia de productores independientes asociados a organizaciones económicas sugiere que estas organizaciones podrían jugar un papel en la agregación de productores o en la negociación con las malterías y cerveceras, influyendo en la capacidad de innovación y adaptación de los pequeños productores.

También existe un potencial para la innovación colectiva si las organizaciones de productores colaboran en el desarrollo de nuevas variedades que cumplan con los requisitos de las cerveceras o si las cerveceras invierten en programas de desarrollo de variedades junto con los productores.

Un reto importante es incluir a los pequeños productores que no tienen acceso a los “cupones” o no están vinculados a las asociaciones económicas, pues este tipo de productores enfrentan barreras significativas para acceder al mercado y para invertir en nuevas tecnologías o variedades, lo que plantea desafíos para la innovación de base.

Por último, es urgente que las universidades y centros de investigación se integren al sistema de innovación regional con un enfoque autónomo y local. Esto permitiría

disminuir la dependencia tecnológica y facilitar una gobernanza de abajo hacia arriba por las siguientes razones:

Generación de conocimiento no cautivo. Actualmente, el conocimiento generado por el INIFAP y el CIMMYT, aunque valioso, está condicionado o alineado con las agendas de las cerveceras. La integración de universidades regionales —no ligadas directamente a los contratos de la CVG— permitiría generar innovación colectiva y conocimiento adaptativo centrado en los problemas reales de los productores (por ejemplo, el manejo del agua a nivel local, diversificación de cultivos, desarrollo de variedades nativas o locales) que no son prioritarios para la industria.

Fortalecimiento de la gobernanza endógena. Un modelo de gobernanza de abajo hacia arriba implica pasar de una transferencia de tecnología *top-down* (dictada por la semilla condicionada por la industria) a un modelo de codesarrollo e innovación por asociación (Dubeuf, 2014). La universidad actuaría como un actor bisagra y neutral que fortalece la voz y la capacidad de las organizaciones de productores (como el Sistema Producto Cebada), permitiendo que estos negocien los términos de la innovación y no solo la implementen.

Aumento de la Influencia de los productores. Solo a través de la generación de capacidades endógenas y la disminución de la asimetría de información y tecnología se puede contrarrestar el poder del comprador, transformando la posición de los productores de proveedores subordinados a socios estratégicos con mayor influencia en la gobernanza de toda la cadena (Tellechea et al., 2017). El objetivo final es cambiar el foco de la innovación, del control de la CVG al fortalecimiento socioeconómico del territorio.

■ 247

Bibliografía

- Ackermann, F., & Eden, C. (2011). Strategic Management of Stakeholders: Theory and Practice. *Long Range Planning*, 44(3), 179–196. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2010.08.001>
- Aguilar Ávila, J., & Schwentesius Rinderman, R. (2004). *La producción de cebada maltera en México. Ventaja comparativa no capitalizada*. Universidad Autónoma Chapingo. https://ciestaam.edu.mx/reporte_investigacion/la-produccion-cebada-maltera-en-mexico-ventaja-comparativa-capitalizada/
- Biggs, S., & Matsuert, H. (1999). An actor-oriented approach for strengthening research and development capabilities in natural resource systems. *Public Administration and Development*, 19(3), 231–262. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-162X\(199908\)19:3<231::AID-PAD71>3.0.CO;2-E](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-162X(199908)19:3<231::AID-PAD71>3.0.CO;2-E)

- Cruz-Colín, M. E., Cisneros-Mata, M. Á., & Montañó-Moctezuma, G. (2019). Análisis de actores de la pesquería de medusa en Guaymas, Sonora. *Región Y Sociedad*, 31, e1104. <https://doi.org/10.22198/rys2019/31/1104>
- de Boon, A., Sandström, C., & Rose, D. C. (2022). Governing agricultural innovation: A comprehensive framework to underpin sustainable transitions. *Journal of Rural Studies*, 89(January 2022), 407–422. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.07.019>
- Divulgación-CIMMYT. (2023, October 15). *Pionero de la cebada sustentable – CIMMYT*. <https://www.cimmyt.org/es/noticias/pionero-de-la-cebada-sustentable/>
- Domínguez Gutiérrez, J., Palacios Rangel, M. I., Ocampo Ledesma, J. G., Roldán Suárez, E., & García Sánchez, E. I. (2022). Factores que determinan la competitividad de la cadena de valor de la cebada en Tlaxcala. *Nova Scientia*, 14(29), 1–21. <https://doi.org/https://doi.org/10.21640/ns.v14i29.3086>
- Dubeuf, J. P. (2014). Science, technology, innovation and governance for the goat sectors. *Small Ruminant Research*, 121(1), 2–6. <https://doi.org/10.1016/j.smallrumres.2014.05.016>
- Gereffi, G., Humphrey, J., & Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12(1), 78–104. <https://doi.org/10.1080/09692290500049805>
- Granovetter, M. S. (1973). The Strength of Weak Ties '. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380.
- INEGI. (2020). *Conociendo la Industria de la cerveza*. Colección de Estudios Sectoriales y Regionales. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825198428.pdf
- Ortiz-Cantú, S., & Pedroza-Zapata, A. (2015). Estructura, gobernanza, actores, programas y desempeño del Sistema Nacional y Regional de Innovación: Avances del caso México-Jalisco. *XVI Congreso Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica - ALTEC 2015, October*, 1–19.
- Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., Prell, C., Quinn, C. H., & Stringer, L. C. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*, 90(5), 1933–1949. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.01.001>
- Rendón Medel, R., Muñoz Rodríguez, M., Altamirano Cárdenas, R., Aguilar Avila, J., García Muñiz, J. G., & Espejel García, A. (2007). *Innovación: Motor de la Competitividad Agroalimentaria. Políticas y estrategias para que en México ocurra*. (Primera). Universidad Autónoma Chapingo - CUESTAAM/PIIAI.

- Reyes-Gómez, H., Martínez-González, E. G., Aguilar-Ávila, J., & Aguilar Gallegos, N. (2023). Gobernanza de la cadena global de valor del aguacate en México. *Ciencia y Tecnología Agropecuaria*, 24(2). https://doi.org/10.21930/rcta.vol24_num2_art:3120
- Tellechea, J., Sampaio, A. M., Nelson, H., & Filho, H. (2017). Sistemas de innovación incipientes analizados bajo la perspectiva de sus modelos de gobernanza. *Latin American Journal of Business Management*, 8(1), 173–198. <https://www.lajbm.com.br/journal/article/view/412/196>
- Valencia, J. B., & Ríos, E. I. T. (2024). Gobernanza de los sistemas de innovación en el desarrollo regional de la zona centro occidente de México. *South Florida Journal of Development*, 5(2), 706–718. <https://doi.org/10.46932/sfjdv5n2-023>

RE

SE

~
NA



Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana tomo 1 y 2

Alejandro Raúl Rosas Sánchez¹ y Rafael de Jesús López Zamora²



Navarrete Ulloa, Carlos Alberto, Francisco Javier Porras, Beatriz Montserrat Gómez Martínez y Fuensanta Medina Martínez (coors.), *Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana, 2 tomos.*

La obra “Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana”, coordinada por Carlos Alberto Navarrete Ulloa, Francisco Javier Porras, Beatriz Montserrat Gómez Martínez y Fuensanta Medina Martínez, se compone de dos tomos que abordan desde múltiples disciplinas y estudios de caso, los complejos procesos de fragmentación y gobernanza en las metrópolis contemporáneas de América Latina, a través de un enfoque que entrelaza teoría y práctica. Los textos analizan las configuraciones espaciales, institucionales y sociales que emergen ante la creciente metropolización.

El primer tomo se centra en el papel de la acción colectiva como fundamento de la gobernanza, destacando casos como los movimientos sociales urbanos en Guadalajara, la participación ciudadana en comités anticorrupción, y las contradicciones de proyectos urbanos promovidos por coaliciones públicas y privadas; mientras que el segundo tomo amplía el análisis hacia una reflexión sobre la conceptualización de lo metropolitano, los desafíos institucionales en contextos como el de Buenos Aires durante la pandemia, y la necesidad de redes urbano-rurales sostenibles, con énfasis en el caso mexicano y latinoamericano.

1 Licenciado en Administración por la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Estudiante de la Maestría en Desarrollo Regional en el Colegio de Tlaxcala A.C. Correo: alejandroraulrosassanchez@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2732-0499>

2 Doctor en Economía Política del Desarrollo por la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Correo: lopezza@coltla.edu.mx

La presente reseña crítica tiene por objetivo evaluar los aportes teóricos, metodológicos y empíricos desarrollados en ambos tomos. La metodología consistió en una revisión detallada de ambos volúmenes, con el propósito de identificar las principales contribuciones teóricas, hallazgos empíricos y vacíos analíticos. La reseña se estructura en torno al análisis de ambos tomos que componen la obra *Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana*, partiendo del *Tomo I: Acción colectiva metropolitana*, donde se exploran distintos estudios de caso que visibilizan las tensiones entre ciudadanía, espacio urbano y poder institucional.

En este tomo se ofrece un estudio integral sobre la gobernanza metropolitana desde una perspectiva crítica y multiescalar; se destaca la capacidad para entrelazar la teoría y la empiria en un estudio complejo y en constante transformación. No obstante, si bien el trabajo representó una contribución relevante para comprender los procesos de gobernanza en México, algunos enfoques requieren un mayor desarrollo metodológico y una reflexión más profunda sobre los límites y contradicciones de la acción colectiva.

Un estudio que proporciona una base teórica sobre la evolución del concepto de gobernanza, es el de Navarrete (2025), quien sostiene que “la alta complejidad es inherente a la cuestión metropolitana” (p.8), lo cual justifica la necesidad de modelos colaborativos y multiactorales. Además, se presenta una genealogía crítica de la gobernanza, pero la ausencia de una discusión metodológica sobre cómo operacionalizar el concepto en los casos mexicanos debilita la aplicabilidad directa de las propuestas.

Se cuenta con un estudio empírico sobre la acción colectiva de la colonia Providencia Norte, donde Navarrete y Goveia (2025) afirman que “La política prefigurativa implica la creación de nuevas formas de organización social y participación ciudadana que reflejan los valores y objetivos deseados por la comunidad” (p.77). El análisis aporta una visión novedosa, al mostrar que incluso sectores de altos ingresos recurren a formas de movilización social ante fallas en los servicios urbanos.

Otro estudio que realizó un valioso análisis de las coaliciones promotoras en la Ciudad de México es el de Ramírez (2025), quien afirma que:

las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos tanto de Mitikah Ciudad Viva como del Nuevo Polanco se explica en buena medida por los mecanismos de vinculación simbiótica en donde actores públicos y privados tejen redes de cooperación y complicidad que, en conjunto con el sólido sistema de intereses que les permite movilizar sus recursos para la realización de las obras de construcción y la modificación del paisaje urbano y las adecuaciones normativas, permiten transgredir la legislación urbana. (pp.107-108)

La fortaleza de este estudio radica en su rigor empírico y en la evidencia sobre cómo la participación ciudadana es simulada.

Hernández y Pliego (2025) aportan en su estudio una perspectiva interdisciplinaria y ecofeminista que permite visibilizar la ceguera patriarcal en la gestión metropolitana, dado que señalan que las decisiones de desarrollo territorial afectan directamente la vida de las personas y la sustentabilidad de los ecosistemas, enfatizando la necesidad de incorporar enfoques interseccionales. Este estudio es uno de los más enriquecedores, pues cuestiona no solo los modelos de desarrollo, sino también las estructuras de poder que los sustentan.

En el estudio de May (2025) se reveló que la desigualdad política en la composición de los comités de participación ciudadana limita el alcance democratizador de estos organismos. Esta investigación es crítica al demostrar que la participación ciudadana está dominada por élites económicas, lo que reproduce la exclusión de sectores populares. Este estudio es relevante porque pone en cuestión los discursos oficiales de participación y transparencia.

De manera concluyente el primer tomo contribuye significativamente al campo de la gobernanza metropolitana, especialmente al visibilizar la importancia de la acción colectiva y las limitaciones de los marcos tradicionales. No obstante, su principal área de oportunidad radica en la falta de propuestas operativas para fortalecer la inclusión y la participación efectiva en contextos de desigualdad estructural. Pese a que los autores reconocen la complejidad de la cuestión metropolitana, se requiere un mayor desarrollo de estrategias que trasciendan la crítica y aporten caminos viables para robustecer la gobernanza desde una óptica más equitativa.

Este tomo es indispensable para estudiosos de las dinámicas metropolitanas, pero también exige a los lectores un análisis reflexivo sobre los límites de la acción colectiva cuando las estructuras de poder, las redes de corrupción y las desigualdades políticas siguen siendo profundamente resistentes al cambio.

En el *Tomo II: Perspectivas y desafíos de la gobernanza metropolitana: teoría, participación y práctica*, se amplía el espectro analítico hacia cuestiones de conceptualización, medición y coordinación institucional. En este se analizan las problemáticas metropolitanas en México y Latinoamérica, consolidando la importancia de la acción pública y colectiva como ejes para la comprensión y la gobernanza de esos territorios. El volumen reúne aportes teóricos, empíricos y metodológicos que enriquecen el debate sobre la fragmentación metropolitana, aunque en algunos casos, las propuestas de acción concreta y las rutas de intervención resultan insuficientemente desarrolladas.

Dentro del estudio de Navarrete (2025) se estableció la necesidad de comprender la gobernanza metropolitana no solo desde el aparato estatal, sino como una red compleja de actores, estructuras y procesos, que interactúan y que deben gestionarse democráticamente para garantizar resultados inclusivos, además que se señala que el enfoque clásico, basado exclusivamente en las instituciones gubernamentales, es insuficiente para enfrentar la creciente complejidad de las áreas metropolitanas y se sostiene que la acción pública y colectiva es el fundamento de cualquier posibilidad de gobernanza efectiva. Esta obra promueve la inclusión de actores diversos.

En el estudio de Varela (2025) se plantean las inconsistencias en la definición y delimitación de lo metropolitano en México, donde se señaló la falta de consenso sobre las ambigüedades operativas que obstaculizan la formulación de políticas adecuadas, dicha falta de claridad no es menor, ya que existen implicaciones directas en la asignación de recursos, la coordinación intermunicipal y la planificación territorial. En este estudio se destaca la urgencia de redefinir los marcos conceptuales y operativos de las áreas metropolitanas.

El índice construido por Flores y Rosas (2025) constituye una herramienta valiosa para medir la participación ciudadana desde diversas dimensiones, incluyendo la planeación urbana, los espacios institucionales, la participación electoral y la densidad de organizaciones de la sociedad civil. Este esfuerzo metodológico fue un aporte significativo, ya que permitió identificar zonas metropolitanas con mayores y menores niveles de participación.

A lo largo del estudio Carmona (2025) presentó los desafíos que la pandemia de COVID-19 impuso a la gobernanza metropolitana en el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde se destacó que la pandemia reveló las debilidades estructurales en la coordinación intergubernamental, además que evidenció la necesidad de contar con mecanismos supramunicipales robustos que permitan una respuesta eficiente ante emergencias. Dicho estudio es valioso por resaltar cómo las crisis agudizan las tensiones preexistentes entre niveles de gobierno.

En el estudio de Gálvez (2025) se introdujo el concepto de regiones fantasmales para describir aquellos territorios invisibilizados y marginados por la gestión metropolitana, donde las fallas del Estado generan desgobernanza y perpetúan violencias estructurales. Este análisis es una de las aportaciones teóricas más poderosas del tomo, ya que exponen las contradicciones entre la promesa de la gobernanza inclusiva y las realidades de exclusión persistente.

En su estudio, Zamora y Agraz (2025) examinan los desafíos de coordinar la gobernanza metropolitana entre dos estados (Jalisco y Nayarit), donde se destacaron asi-

metrías en la información, insuficiencia en capacidades técnicas y fragmentación sectorial, como los principales obstáculos para una gobernanza efectiva. Este trabajo es fundamental para comprender los vacíos institucionales que emergen cuando la división político-administrativa no corresponde a las dinámicas funcionales de la metrópoli.

En la investigación de Roque (2025) se subraya la importancia de fortalecer los vínculos urbano-rurales para promover un desarrollo territorial equilibrado y evitar la profundización de los desequilibrios sociales y ambientales. Este estudio recupera la propuesta de la Agenda Hábitat II de la ONU, planteando que la conectividad y la integración funcional entre las ciudades y sus periferias rurales son fundamentales para la sostenibilidad metropolitana.

El estudio de Hernández (2025) explora las consecuencias de la expansión periurbana en Yauhquemehcan, Tlaxcala, donde se evidencia que las prácticas desordenadas de urbanización agudizan los desequilibrios territoriales. Esta investigación proporciona evidencia concreta sobre los problemas que genera la falta de regulación y especulación inmobiliaria en la periferia metropolitana. En este estudio se identificó la necesidad de fortalecer la planificación territorial.

El cierre del tomo presenta diez tesis que abogan por una comprensión interdisciplinaria de las dinámicas metropolitanas, donde se plantea la necesidad de trascender las limitaciones del enfoque sectorial y disciplinario para poder enfrentar la complejidad de la gobernanza metropolitana (Pont, 2025). Aunque la propuesta es teóricamente robusta, carece de un desarrollo metodológico que permita superar los conflictos epistémicos y las tensiones institucionales que dificultan la colaboración interdisciplinaria en la práctica. Además, no se discuten los desafíos relacionados con la integración de saberes populares y comunitarios, que limita la perspectiva inclusiva que el tomo II pretende promover.

En el tomo II existe una contribución significativa para el campo de estudios metropolitanos y representa un avance en la comprensión de los desafíos de la gobernanza urbana en contextos fragmentados. La mayor fortaleza radica en la diversidad de perspectivas, escalas y casos analizados, así como en su apuesta por la acción colectiva como principio estructurante de la gobernanza. Sin embargo, también presenta limitaciones, varios de los capítulos quedan en el nivel diagnóstico sin desarrollar propuestas operativas claras o modelos de intervención replicables. En síntesis, ofrece una base sólida para futuras investigaciones y para el diseño de políticas públicas más inclusivas, pero también plantea nuevos cuestionamientos sobre cómo construir una gobernanza metropolitana que sea verdaderamente equitativa, sostenible y democrática.

A manera de cierre la obra “Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana” se erige como una contribución fundamental al pensamiento urbano crítico en América Latina, al lograr articular una reflexión densa sobre la gobernanza metropolitana desde diversas aristas conceptuales y empíricas. Ambos tomos convergen en la necesidad de desbordar las categorías tradicionales de análisis (como lo municipal o lo urbano) para visibilizar la complejidad reticular y desigual que caracteriza a las áreas metropolitanas.

Uno de los mayores méritos es posicionar la acción pública/colectiva como categoría clave para interpretar los desafíos contemporáneos del desarrollo metropolitano, mediante casos que ilustran tensiones entre ciudadanía, territorio y políticas. Sin embargo, la necesidad teórica en algunos capítulos puede dificultar su apropiación para públicos no especializados, y se extrañan mecanismos más claros de articulación entre estudios de caso y categorías analíticas comunes.

La obra ofrece una plataforma invaluable para el debate académico y para la reflexión de actores institucionales. En suma, propone una mirada crítica, interdisciplinaria y propositiva frente a las fragmentaciones urbanas, al tiempo que invita a pensar en nuevas estructuras de gobernanza capaces de responder a los retos de un futuro urbano incierto. Sin embargo, también sus contribuciones quedan limitadas por deficiencias metodológicas y por la falta de propuestas prácticas que trascienden la denuncia y la descripción.

Si bien se reconoció la urgencia de atender las fallas del sistema y también se visibilizan las tensiones derivadas de la captura de espacios por élites consolidadas, el análisis no profundiza en los mecanismos para contrarrestar dichas dinámicas ni problematiza con suficiente rigor las contradicciones de actores privilegiados que reproducen lógicas excluyentes bajo el discurso de lo común.

Asimismo, el trabajo se concentra en el diagnóstico, pero ofrece escasa reflexión sobre cómo articular soluciones innovadoras que permitan fortalecer la gobernanza desde abajo, institucionalizar la cooperación en escenarios post-pandemia o enfrentar presiones estructurales como las ejercidas por los desarrolladores inmobiliarios. Del mismo modo, la inclusión de redes alternativas (mujeres y actores ambientales) apenas se mencionan sin explorar su potencial transformador, mientras que la dimensión de las desigualdades de clase y educación, determinantes en las posibilidades reales de participación, queda poco desarrollada.

Finalmente, la ausencia de una base empírica sólida, de estudios de caso ilustrativos y de rutas claras de intervención limita la aplicabilidad de los hallazgos en contextos concretos de política pública. En este sentido, aunque los tomos constituyen

una referencia analítica relevante, su alcance práctico resulta restringido al no ofrecer estrategias viables para garantizar una participación inclusiva, una cooperación institucionalizada ni un acceso equitativo a los servicios y equipamientos en las metrópolis fragmentadas.

Bibliografía

- CARMONA, R. (2025). Retos a nivel político e institucional en municipios del conurbano bonaerense ante los impactos de la COVID-19. En C. A. Navarrete, F. M. Medina, & F. J. Porras, *Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana. Perspectivas y desafíos de la gobernanza metropolitana: teoría, participación y práctica*.
- FLORES, S. G., & ROSAS, F. J. (2025). Índice sintético de participación ciudadana por zona metropolitana. En C. A. Navarrete, F. M. Medina, & F. J. Porras, *Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana. Perspectivas y desafíos de la gobernanza metropolitana: teoría, participación y práctica*.
- GÁLVEZ, E. M. (2025). Habitar y caminar regiones fantasmales de la metrópoli: los límites de la (des)gobernanza. En C. A. Navarrete, F. M. Medina, & F. J. Porras, *Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana. Perspectivas y desafíos de la gobernanza metropolitana: teoría, participación y práctica*.
- HERNÁNDEZ, D. H. (2025). Gobernanza metropolitana, vivienda periurbana y desequilibrios territoriales. Caso de estudio en Yauhquemehcan, Tlaxcala. En C. A. Navarrete, F. M. Medina, & F. J. Porras, *Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana. Perspectivas y desafíos de la gobernanza metropolitana: teoría, participación y práctica*.
- HERNÁNDEZ, O. G., & Pliego, E. A. (2025). Gramáticas de politización en la zona metropolitana del valle de toluca. Visibilizando los cuidados y la naturaleza. En C. A. Navarrete, F. J. Porras, & B. M. Gómez, *Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana. Acción colectiva metropolitana*.
- MAY, A. G. (2025). Desigualdad política y participación ciudadana. Análisis empírico a los comités de participación ciudadana de los sistemas estatales anticorrupción en México. En C. A. Navarrete, F. J. Porras, & B. M. Gómez, *Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana*.
- NAVARRETE, C. A. (2025). Estudio introductorio: la acción pública/colectiva como fundamento de la gobernanza metropolitana. En C. A. Navarrete, F. J. Porras,

- & B. M. Gómez, *dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana. Acción colectiva metropolitana.*
- NAVARRETE, C. A. (2025). Estudio introductorio: la acción pública/colectiva como fundamento de la gobernanza metropolitana. En C. A. Navarrete, F. M. Medina, & F. J. Porras, *Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana.*
- NAVARRETE, C. A., & GOVELA, R. E. (2025). El movimiento social urbano prefigurativo en la Guadalajara Metropolitana: El caso de la colonia Providencia Norte. En C. A. Navarrete, F. J. Porras, & B. M. Gómez, *Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana. Acción colectiva metropolitana.*
- PONT, J. V. (2025). Diez tesis sobre las paradojas y posibilidades de la interdisciplinariedad. En C. A. Navarrete, F. M. Medina, & F. J. Porras, *Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana.*
- RAMÍREZ, M. C. (2025). Coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos a debate. El caso de mitikah y el nuevo polanco. En C. A. Navarrete, F. J. Porras, & B. M. Gómez, *Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana.*
- ROQUE, O. E. (2025). Redes urbano-rurales para la región ciénega del chapala. análisis de la propuesta de vínculos urbano-rurales la Agenda Hábitat II-ONU. En C. A. Navarrete, F. M. Medina, & F. J. Porras, *Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana. Perspectivas y desafíos de la gobernanza metropolitana: teoría, participación y práctica.*
- VARELA, A. V. (2025). ¿Conurbación, área, región o zona metropolitana? En C. A. Navarrete, F. M. Medina, & F. J. Porras, *Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana. Perspectivas y desafíos de la gobernanza metropolitana: teoría, participación y práctica.*
- ZAMORA, K. S., & AGRAZ, R. J. (2025). Reto de gobernanza interestatal: puerto vallarta-bahía de banderas. una mirada autocrítica. En C. A. Navarrete, F. M. Medina, & F. J. Porras, *Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana. Perspectivas y desafíos de la gobernanza metropolitana: teoría, participación y práctica.*

Gobernanza rural en México

María Yocelin Luna Rodríguez¹



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

El 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.



Contraste Regional,
es una publicación
semestral del Centro de
Investigaciones Interdisciplinarias
sobre Desarrollo Regional, de la
Universidad Autónoma de Tlaxcala.
Boulevard Mariano Sánchez, número
5, colonia Centro, Tlaxcala, Tlax., C.P.
90000., México. Tel. (+52) 246 46 2 99
22

Página web: [https://www.ciisder.
mx/publicaciones/revista-
contraste-regional](https://www.ciisder.mx/publicaciones/revista-contraste-regional)
