

Reseñas de libros

**Características y enfoques de la gobernanza**  
*Characteristics and approaches of governance*

Francisco Javier Rosas-Ferrusca  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Facultad de Planeación Urbana y Regional, México  
Correo electrónico: ferrusca2001@yahoo.com.mx

Recibido: octubre 22 de 2018  
Aceptado: diciembre 19 de 2018



Reseña del libro: Porras, F. (2016). *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 229 pp.

Book review: Porras, F. 2016. *Governance: proposals, limits and perspectives*. Mexico: Institute of Research Dr. Jose Maria Luis Mora, 229 pp.

El propósito de la obra radica en explorar los diversos cuerpos de literatura de la gobernanza a través de la clarificación teórica que permite identificar los criterios heurísticos, nuevos significados del gobierno, agendas de investigación, proyectos normativos de cambio sociopolítico y descripciones de las teorías en proceso de consolidación, aspectos que contribuyen a argumentar que, en el fondo, los problemas centrales de las diferentes nociones de la gobernanza están relacionados con la cooperación, la auto-organización, la rendición de cuentas, la dirección efectiva de los gobiernos y la interdisciplinariedad.

El libro se estructura a partir de cinco capítulos y un apartado de conclusiones. El primero deja claro que la gobernanza, al menos como término, se ha extendido ampliamente durante los últimos años; hoy es posible encontrar estudios inscritos en diversas disciplinas y continentes, desde Europa hasta Latinoamérica o desde África hasta Asia, sin omitir la literatura norteamericana. La exhaustiva revisión que el Dr. Porras realizó comprende un análisis que inicia en 1986 y permite ubicar el término de la gobernanza en el ámbito académico en seis periodos en los que se identifican al inicio 1,744 artículos que incluían la palabra gobernanza. La búsqueda realizada en los portales de la UNAM en 2016 reportó 4,265 publicaciones con la temática de la gobernanza; el CONRICYT localizó 7,484 publicaciones, REDALYC 578, pero la exploración en Google arrojó más de 2 millones 600 mil referencias para gobernanza, cuyas cifras reflejan precisamente la popularidad y la expansión del vocablo.

Dicha multiplicidad ubica un total de 61 definiciones de la gobernanza, agrupadas en 14 clasificaciones con mayor o menor grado de abstracción, a través de ellas se aborda el papel de los actores y de las instituciones, las capacidades del Estado-gobierno, la redefinición de lo público, los nuevos instrumentos de dirección (timoneo), la democracia, las redes, las relaciones internacionales, las esferas territoriales, las interfaces de lo público y lo privado, así como las visiones críticas y la evolución de la literatura.

Sin lugar a dudas, la gobernanza tiene una multiplicidad babilónica, es decir, presenta diversos significados e interpretaciones que varían de acuerdo con el nivel de análisis y la disciplina que la estudia. También se le puede ubicar como un término “paraguas”, que cobija a un gran número de significados que ofrece refugio a diversas perspectivas, teorías, metodologías y definiciones, incluso, pueden llegar a ser contradictorias. Esta desmesurada utilización de la gobernanza conduce a catalogarla, en la perspectiva del autor, como polisémica, parece ser que en ella todo cabe cuando se trata de resolver un problema relacionado con las instituciones del gobierno, con la sociedad e incluso con los mercados.

Si partimos del hecho de que la gobernanza es un término polisémico que hoy está presente también en el discurso de los políticos para hacer referencia al buen gobierno, a la

eficiencia, a las redes de cooperación y a la participación ciudadana, es posible identificar la presencia de nuevos atributos, como la dirección colectiva y la utilidad parcial, entre otros.

La obra del Dr. Porras no pretende proponer una definición de definiciones, pero sí aporta importantes elementos para realizar una evaluación de carácter teórico conceptual, apostando por una “gobernanza sin adjetivos” (como hipótesis que invita a un programa de trabajo futuro), que reduzca la multiplicidad babilónica surgida de la complejidad, diversidad y transformación de la sociedad. En un contexto de nuevos retos, la gobernanza tendría que enfocarse a los estilos innovadores de decisión, a la generación de nuevos conceptos, definiciones y modelos para ofrecer alternativas de solución a problemas como: la pobreza, la inequidad de género, la exclusión y la inseguridad, que exigen acciones concertadas intergubernamental e intersectorial para lograr la sustentabilidad de las políticas públicas.

El uso inconsistente y el abuso del término (gobernanza) ha propiciado que se genere la impresión de que está de moda como ha sucedido con otros vocablos (baste citar a la democracia o a la sustentabilidad), y para serlo ya lleva tres décadas en el ámbito académico, ¿es entonces una moda de larga duración? Éste es un aspecto que favorece la reflexión y discusión, y al que invita el trabajo del Dr. Porras.

Por otro lado, esta excesiva expansión ha propiciado expectativas muy altas en torno a ella, que académica y gubernamentalmente no han podido ser cubiertas. Así, la gobernanza en nuestros días se erige como un término omnipresente y excesivamente elástico, lo mismo es posible encontrarla en las ciencias políticas que en la economía, en el gobierno y, por supuesto, en la administración pública, en la ecología, en la iniciativa privada, en las políticas públicas, en la gestión, en la participación ciudadana, entre muchas otras esferas de la vida cotidiana. Estas circunstancias obligan a repensar si efectivamente, la gobernanza debe enfocarse a todos estos aspectos, y de ser así cómo deben abordarse, todo ello es sin duda un trayecto que hay que recorrer aún para definir si efectivamente la gobernanza existe, y para homologar su objeto de estudio a fin de evitar su polisemia y las confusiones en torno a ella.

En el segundo capítulo, se exploran las distintas realidades implícitas en las nociones de la gobernanza, destacando que cuando nos referimos a ella también nos podemos centrar en las implicaciones de un término heurístico que ve a la realidad como inmensa red de redes, a una teoría en desarrollo que está en la búsqueda de su consolidación, a un nuevo significado del gobierno, a un proyecto de cambio o, bien, a un giro social dirigido hacia el mayor uso de las redes que consiste en la coordinación intersectorial para el logro de objetivos comunes que estaría relacionado con hipótesis, axiomas y con dinámicas horizontales diferentes a las jerárquicas.

Un aspecto relevante del segundo capítulo es la distinción entre gobernanza y gobernabilidad, discusión abordada por diversos autores, pero que sin duda seguirá desarrollándose como parte de los temas asociados al igual que los nuevos instrumentos de política pública que deben acompañar a esa nueva forma de gobernar. En este sentido, la gobernanza describiría un estado social en el que la rendición de cuentas, la transparencia y la información de alta calidad constituyen atributos de las instituciones que la ejercen, pero es preciso tener cuidado de no sustituir o distorsionar el factor de la dirección efectiva (timoneo) con una idea vaga del empoderamiento ciudadano, que no es lo mismo que la capacidad de auto organización y auto gobierno de los actores no gubernamentales.

Como parte de la agenda de investigación, este segundo capítulo adelanta la necesidad de considerar tres niveles de análisis de la gobernanza: los micro estudios empíricos, la gobernanza por redes y multinivel, y los dinamismos sistémicos que incluirían temas vinculados a la metagobernanza, a la gobernanza interactiva y a la importancia de las redes, entre otros aspectos.

El tercer capítulo argumenta la propuesta específica de la gobernanza para postular definiciones que exploren hipótesis iniciales, aportar nuevas conceptualizaciones que partan de la realidad y contribuyan a afinar los marcos teóricos hasta hoy existentes. Es decir, se requiere trabajar, además de la esencia de la gobernanza, los criterios que dan pauta para la construcción de nuevas definiciones, tratando de cuestionarse si la gobernanza ¿existe?, ¿en qué consiste? y ¿para qué es útil? El reto de afinar las definiciones no pretende desestimular el uso de algunas de ellas, sino lograr que la noción de gobernanza en red se amplíe a una noción de coordinación intersectorial para el logro de objetivos comunes, generando un mapa de la gobernanza capaz de construir puentes entre los diversos aportes de la literatura. A su vez, la generación de ese mapa apoyaría la identificación de los problemas fundamentales de la gobernanza, arribando a la precisión de su utilidad teórica, empírica y metodológica. En suma, proponer, sintetizar, considerar lo concreto y afinar, permitiría avanzar en discernir la utilidad y pertinencia de la gobernanza.

El cuarto capítulo corresponde a la segunda sección del libro y plantea cuatro estrategias para identificar los problemas fundamentales de la gobernanza: 1) Proponer definiciones estipulativas que replanteen la importancia de las redes interorganizacionales, la auto organización o capacidad del gobierno y la fragmentación del poder; 2) Sintetizar nuevas definiciones generales; 3) Considerar la realidad concreta para regresar a las definiciones estipulativas y generales; y 4) Evaluar las estrategias para definir el criterio que permita precisar qué queda dentro de las definiciones de gobernanza y qué no.

Entre las notas para evaluar el aporte teórico de la gobernanza destaca la necesidad de ponernos de acuerdo acerca del significado del término, así como ofrecer elementos para realizar en el futuro una evaluación de las distintas realidades de la gobernanza y trabajar

en la utilidad parcial considerando que de todo lo generado no es posible obtener un marco teórico consistente y probado que se pueda aplicar a todas las realidades, pero que tampoco es posible desechar todo. Con base en ello, se requiere avanzar en la interrogante ¿de qué trata realmente la gobernanza? y ¿cuál es su preocupación central? Al respecto, el Dr. Porras apunta cinco problemas fundamentales: la cooperación entre actores, la auto organización social y del mercado, la rendición de cuentas, aumentar la dirección de los gobiernos y la interdisciplinariedad. La conclusión de este cuarto capítulo apunta que la perspectiva de la “gobernanza sin adjetivos” implica afinar la mirada para identificar avances objetivos en las pequeñas o grandes innovaciones realizadas en los programas gubernamentales o público-privados específicos.

El capítulo cinco plantea los problemas de la gobernanza en la práctica resaltando la complejidad de su medición; analiza algunas mejores prácticas en el contexto global y en países latinoamericanos no sin antes argumentar que la evidencia empírica tiende a ser dispersa y poco sistemática, y que en escasas ocasiones la literatura plantea el trabajo de campo de manera articulada con los problemas fundamentales.

Un elemento central de la discusión del capítulo radica en que la mayoría de los índices que miden la gobernanza en realidad miden fenómenos relacionados con la gobernabilidad; tema asociado pero no es lo mismo. Por ello, una futura línea de investigación gira en torno al diseño de mejores indicadores que reflejen el avance o retroceso real de la gobernanza, ya que hasta hoy no se ha capturado su esencia.

Los índices de la gobernanza deberían aspirar a operacionalizar y a medir a través de indicadores (comparables en el tiempo) los niveles de cooperación, auto organización, rendición de cuentas, dirección efectiva e interdisciplinariedad, tareas en las que aún falta mucho por hacer. Las mejores prácticas representan otra vía para iluminar la discusión y debe realizarse a la luz de los problemas fundamentales. Así, en investigaciones futuras se podrían abordar la gobernanza global/internacional, los objetivos del desarrollo sostenible, la gobernanza de los recursos naturales y el agua, la gobernanza urbana, la gobernanza transfronteriza, entre otros aspectos que incluyen las experiencias de Sao Paulo, Curitiba y Porto Alegre en Brasil, los casos de México, Chile y Colombia, por citar sólo algunas.

A partir de los aspectos abordados en los cinco capítulos, el libro concluye que la gobernanza es un término polisémico, un término paraguas, el cual agrupa a un gran número de nociones y definiciones que han originado cuerpos de literatura de diverso grado de desarrollo que aspiran a una cierta categorización teórica-conceptual. La obra del Dr. Porras sugiere los posibles caminos a seguir para el estudio futuro de la gobernanza, intentando construir una gramática común a través de establecer ¿qué problemas fundamentales tienen en común las diferentes nociones de la gobernanza?, ¿cuáles son sus enfoques, en qué difieren y cuáles son sus correlaciones implícitas? Estas interrogantes representan el primer puente de esa gramática común. Un segundo puente radica en

construir, entre las diferentes realidades de la gobernanza, ¿qué significa en concreto?, y el tercer y más complejo ejercicio es el que uniría la teoría con la evidencia empírica.

Los resultados permitirían reducir la multiplicidad babilónica y unificar el entorno de la comunicación, con lo cual se disminuiría el universo de significados y reglas y nos facilitaría el trabajo interdisciplinario. El libro del Dr. Porras subraya la necesidad de que la teoría y la evidencia empírica dialoguen a través de los aprendizajes obtenidos de las mejores prácticas, pues evidencian que el contexto de gestión y cultura política condiciona la producción de la gobernanza presentando retos, logros y dilemas de acuerdo con las circunstancias propias de cada entorno. Desde la perspectiva teórica, metodológica y práctica, no es lo mismo la gobernanza en el Reino Unido que en Estados Unidos o en algún país de la Unión Europea o de Latinoamérica.

Hoy con mayor énfasis, la relevancia de la gobernanza como tema de análisis, de discusión y reflexión obliga, por lo menos, al sector académico a continuar explorando y proponiendo elementos que permitan concretarla y consolidarla como una herramienta fundamental del mundo contemporáneo. En el campo de la investigación y como parte de la comunidad científica, nos corresponde incidir para que la gobernanza se traslade a diversos ámbitos de la administración pública y de la sociedad; si bien existe abundante material que ha centrado su atención en sus orígenes, evolución y enfoques, el problema que actualmente enfrentan diversos municipios, ciudades, regiones y zonas metropolitanas de México exige alternativas de solución eficaces en las que la gobernanza, con o sin adjetivos, debe estar presente y evolucionar para beneficio de la sociedad.

Francisco Porras es Doctor en Política y Estudios Internacionales por la Universidad de Warwick (Reino Unido). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Su línea de investigación es la Gobernabilidad urbana y regional con énfasis en el gobierno, la gobernanza y las redes de política pública. Coordina la División de Ciencias Sociales y Jurídicas del Centro de Investigación Social Avanzada (CISAV). Se ha desempeñado como docente en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el Colegio de San Luis, la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla y la Universidad Iberoamericana. En el Instituto Mora imparte cursos en el programa de Maestría en Estudios Regionales y en Cooperación Internacional para el Desarrollo.