

¿Modo, Continuum o Marco? La anglo-gobernanza en México

Francisco Porras
Instituto Mora
fporras@mora.edu.mx

I

Para evaluar la validez de la literatura de la gobernanza local (*local governance*) no sólo es necesario considerar la consistencia teórica de sus principales proposiciones, sino también compararla con diferentes contextos no-europeos. Esto es importante dado que lo que Marinetto (2003) llama la “anglo-gobernanza” se ha convertido en la escuela más influyente en cuestiones relativas a la incorporación de redes de actores no-gubernamentales en los procesos de política pública locales. Los postulados fundamentales de la anglo-gobernanza han alcanzado un cierto estatus de *ortodoxia*, dando forma al debate que sobre la gobernanza local se da en ambos lados del Atlántico.

La anglo-gobernanza se puede ver como un consenso de proposiciones teórico-empíricas básicas que se ha generado en torno a las definiciones de la gobernanza propuestas por, fundamentalmente, John (2001), Pierre y Peters (2000), Rhodes (1996, 1997, 2000) y Stoker (1998, 2006). Desde este consenso básico, la gobernanza es definida como un paradigma de política pública que consiste en la incorporación de redes de actores no-gubernamentales al diseño, implementación o evaluación de políticas públicas. La gobernanza busca la consecución de objetivos públicos a través de la colaboración público-privada, lo cual incrementa la fragmentación sociopolítica y de sectores de política pública, la borrosidad entre las funciones gubernamentales y no-gubernamentales, y los niveles de auto-organización de actores privados (Porras, 2005). La anglo-gobernanza argumenta que ante la falta de legitimidad y recursos estatales, los gobiernos tienden a incorporar a los usuarios de los servicios públicos en la planeación, implementación o evaluación de éstos, haciendo las comunidades de política pública más auto-organizadas e inter-organizacionales (Rhodes, 1997). La presencia de comunidades de política pública con

estas características fomenta la aparición de dinámicas horizontales que modifican las interacciones verticales de los gobiernos, y redefinen los límites entre el estado y la sociedad (Rhodes, 1997).

Este consenso, sin embargo, se ha forjado sobre todo en torno a la experiencia del Reino Unido, y en menor medida la de Estados Unidos y algunos países de Europa continental. Como Rhodes (2007) argumenta, es un poco desconcertante el cómo la experiencia de esos países se ha vuelto un modelo referencial no sólo en lo que se refiere a los postulados teóricos que permiten diferenciar entre lo que es el gobierno y lo que es la gobernanza, sino también en las formas de relación gobierno-sociedad en las que se argumenta que se manifiesta la gobernanza local. La hegemonía de los paradigmas y teorías anglosajonas en las ciencias políticas es parte de la explicación de la difusión y popularización extraordinarias de los marcos teóricos de la gobernanza. Adicionalmente, muchos de los atributos de la gobernanza son indistinguibles de los efectos de la neo-liberalización de la vida política local, haciendo parecer que la literatura de la anglo-gobernanza puede explicar cambios en el modo de hacer políticas públicas en una gran cantidad de contextos no-europeos (Geddes, 2005). En general, la habilidad de los autores de la literatura de la gobernanza, especialmente Rhodes y Stoker, para condensar en fórmulas relativamente sencillas complejos procesos de cambio en las relaciones estado-sociedad, así como la gran cantidad y calidad de las aportaciones a esta literatura, han facilitado que ésta se coloque en la vanguardia de la discusión de las transformaciones de los sistemas sociopolíticos. Los marcos teóricos de la gobernanza “exploran los límites del Estado, y buscan desarrollar una visión diversa de la autoridad estatal y su ejercicio” (Rhodes, 2007: 8). La gobernanza “explora las fronteras cambiantes entre el Estado y la sociedad civil” (*ibid.*: 16).

II

Las primeras interpretaciones de la gobernanza introdujeron puntos de vista sistémicos que ponían énfasis en el resultado de las interacciones de todos los actores sociopolíticos y económicos. Según Kooiman (1993), el que los sistemas sociopolíticos se mantengan sólo

se explica si se define el gobierno de manera amplia, i.e., si se reconoce que las tendencias auto-organizadas de control (que sólo pueden ser limitadamente timoneadas por los Estados) son producidas por la acumulación de millones de decisiones individuales que tratan de introducir una determinada dirección en el sistema. Así, v.g., gobierna tanto el presidente municipal, como el líder del sindicato, el padre de familia, el comerciante transnacional, y el director de escuela. La gobernanza se hace más evidente cuando estos lugares de poder se trasladan en mayor número y calidad al sector no-gubernamental, creando dependencias de poder. Según Mayntz (1993), el giro del gobierno a la gobernanza no es nuevo, pues las sociedades siempre se han gobernado en mayor o menor medida con la participación de las sociedades mismas. Lo que es nuevo es la cantidad de recursos y de poder efectivo que pueden acumular algunos de esos actores privados, en contraste con lo que sucedía en las décadas de la preeminencia indiscutible del Estado. Desde este punto de vista, la gobernanza es un marco de análisis (o incluso una metáfora) sin mucho contenido teórico, que en el mejor de los casos nos ayuda a localizar factores de poder real fuera de las estructuras formales del gobierno (Hewitt de Alcántara, 1998). La implicación teórica inmediata es la no-diferenciación entre el gobierno y la gobernanza como paradigmas de política pública, ya que en cualquier sistema sociopolítico que se mantenga existe el gobierno (formal e implícito) y la gobernanza (el orden resultante de todas las interacciones).

Las posturas más duras acerca de la gobernanza son representadas por Rhodes (1996) y John (2001), en el sentido de que definen a la gobernanza como una *modalidad específica* de interacciones gobierno-sociedad. Para Rhodes, la crisis de legitimidad y de recursos de los Estados contemporáneos ha incrementado notablemente la fragmentación de los sectores gubernamentales de política pública. En este contexto, la fragmentación es definida como la creación de marcos de acción híbridos a través de la incorporación de actores no-gubernamentales a las comunidades de política pública (Mlinar, 1995). Al hacer esto, los gobiernos están dispuestos a convertir sus redes de política pública en entidades más inter-organizacionales, por lo que los intereses privados vinculados a ellas tienden a incrementar su importancia. Así, las agencias gubernamentales crecen en número y especificidad, en el presupuesto de que esto permitirá la identificación y satisfacción de las

necesidades sociales de manera más rápida. Sin embargo, una red más inter-organizacional también se vuelve más autónoma del control del Estado, ya que los actores públicos y privados trabajan por hacer avanzar la agenda de la comunidad de política pública a la que pertenecen, por la que compiten con otras comunidades de política pública (Rhodes, 1997). Para timonear a las redes, el gobierno controla los recursos públicos necesarios para la implementación de las políticas públicas (Rhodes, 2000), y trata de influirlas de manera indirecta a través del intercambio de información y otros instrumentos “suaves” (Jordan, Wurzel y Zito, 2005). La gobernanza consiste en la administración de “redes auto-organizadas e inter-organizacionales” (Rhodes, 1996: 660), por lo que si no existen redes con esas características, la gobernanza no existe.

De la misma manera, John (2001: 9) define la gobernanza como “el patrón flexible de decisión pública basado en redes semi-compactas de individuos”. Al conceptualizar la gobernanza como una modalidad específica de relaciones gobierno-sociedad, se corre el riesgo de hacer análisis que presupongan una visión dicotómica. Si los patrones resultantes fueran demasiado verticales, sin oportunidad para que se generen suficientes redes inter-organizacionales, autónomas y semi-compactas, no se cumplirían las condiciones de la gobernanza. De acuerdo a esta aproximación, se podría diferenciar entre casos de gobierno y gobernanza, lo que parecería sugerir que uno y otro modelo de acción pública tienen atributos que los hacen mutuamente excluyentes, cuando en la realidad sociopolítica sólo encontramos híbridos de uno y otro.

Este último punto es la clave de las propuestas de Pierre y Peters (2000) y Krahmman (2003), quienes argumentan que a) la gobernanza y el gobierno no son mutuamente excluyentes; b) que, a pesar de la creciente importancia de las redes, el gobierno ha logrado mantener su lugar central en los procesos de política pública, aunque ahora usando instrumentos que en el pasado hubieran sido considerados atípicos; y que c) no es posible distinguir entre casos de gobierno y gobernanza puros, sino que la introducción de redes y el fortalecimiento de las jerarquías se pueden dar en el mismo sistema sociopolítico. Así, v.g., un gobierno puede fomentar que la planeación de sus servicios urbanos esté vinculada a redes inter-organizacionales autónomas o semi-autónomas, pero puede al mismo tiempo robustecer la presencia de las jerarquías y sus

dinámicas verticales en el cobro de impuestos. Esta solución es llamada la del “continuum”, en la cual un sector de política pública se puede encontrar más cerca del tipo ideal de la gobernanza, mientras que otro puede estar más cerca de el del gobierno. Un sistema se puede calificar como preponderantemente de gobernanza o de gobierno de acuerdo al número e importancia de comunidades de política pública que funcionan siguiendo dinámicas de redes. Porras (2005) ha propuesto que este continuum puede tener, en el extremo de la gobernanza, a la fragmentación, la borrosidad funcional y la auto-organización. Del lado del gobierno estarían la unidad gubernamental, la distinción funcional, y la organización vertical.

El problema, como bien lo señalan Pierre y Peters (2000) y UN-DESA (2005) es de compatibilidad: el abrir la puerta a la participación ciudadana facilita dinámicas que hacen al gobierno potencialmente más *responsivo* a las demandas sociales, pero puede, simultáneamente, obstaculizar las exigencias de un gobierno más profesional, neutral y eficaz en su funcionamiento jerárquico-administrativo.

Considerando estas complicaciones prácticas y conceptuales, Jordan, Wurzel y Zito (2005) argumentan que la mejor manera de aproximarse a la diferencia gobierno/gobernanza es a través de un marco de atributos que nos permitan hacer clasificaciones generales. En lugar de considerar un continuum, que ellos argumentan no se ha demostrado del todo, plantean que hay que poner atención sobre a) quién decide qué se va a hacer (i.e. el objetivo de las políticas públicas), y b) quién controla los medios para hacerlo (i.e. los recursos y condiciones de implementación). Así, se darían cuatro tipos fundamentales de relaciones estado-sociedad: 1) el gobierno fuerte, donde instituciones estatales deciden qué se va a hacer y cómo, 2) la gobernanza fuerte, donde la sociedad civil decide el objetivo de la política pública, y controla los recursos necesarios para implementarla, y 3) y 4) híbridos, donde un tipo de actor decide qué se hace, y otro controla los medios. En general, estos autores argumentan que la gobernanza local se da en el ámbito de las tipologías híbridas, ya que en las actuales condiciones de crisis de legitimidad ningún gobierno puede darse el lujo de no consultar. El que la sociedad gobierne sin las instituciones estatales, por otro lado, es prácticamente imposible en un contexto de

democracia electoral efectiva y de rendición de cuentas a otros poderes. El cuadro uno resume las posiciones de los autores brevemente comentados aquí.

Cuadro uno. Principales aproximaciones a la gobernanza

Modo específico de relaciones estado-sociedad	Continuum gobierno-gobernanza	Marco que permite diferenciar casos de acuerdo a combinación de atributos
John (2001) Rhodes (1996, 1997, 2000, 2007)	Krahmann (2003) Pierre y Peters (2000)	Geddes (2005) Hewitt de Alcántara (1998) Jordan Wurzel y Zito (2005) Kooiman (1993) Marinetti (2003) Mayntz (1993) Stoker (1998, 2006)

III

Para finalizar, unas breves palabras acerca de la aplicabilidad de estos modelos al caso mexicano. En general, tanto Flores (2005), como Guarneros-Meza (2007) y Porras (2005) no han encontrado evidencia de la definición dura de la gobernanza representada por Rhodes (1996) y John (2001). Las únicas áreas de política pública donde pareciera que la sociedad es capaz de mantener redes inter-organizacionales, autónomas y semi-compactas parecen ser ilegales (v.g. las que se forman con el narcotráfico o el comercio informal). Existe evidencia adicional que sugiere que tales redes pueden no existir del todo. En consecuencia, el valor de la anglo-gobernanza para el caso mexicano pareciera encontrarse en los *continua* o en las clasificaciones en base a atributos. En cualquier caso, la necesidad señalada por Stoker (2006) de realizar investigación comparativa sobre la gobernanza local a nivel global es más evidente que nunca.

Referencias

- Flores, A. (2005) *Local Democracy in Modern Mexico*. Bury St. Edmunds (UK): Arena Books.
- Geddes, M. (2005) "Neoliberalism and Local Governance: Cross-national Perspectives and Speculations", *Policy Studies*, 3 y 4: 359-377.
- Guarneros-Meza, V. (2007) "Urban Governance and Participation in Central Mexico". *Development*, 50 (1): 104-109.
- Hewitt de Alcántara, C. (1998) "Uses and Abuses of the Concept of Governance". *International Social Science Journal*, 155: 105-113.
- John, P. (2001) *Local Governance in Western Europe*. Londres: Sage.
- Jordan, A., Wurzel, R. K. W., y Zito, A. (2005) "The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?". *Political Studies*, 53 (3): 477-496.
- Kooiman, J. (1993) "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity". En J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- Krahmann, E. (2003) "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?" *Global Governance*, 9: 323-346.
- Marinetto, M. (2003) "Governing Beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School". *Political Studies*, 51: 592-608.
- Mayntz, R. (1993) "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm". En J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- Mlinar, Z. (1995) "Local Responses to Global Change". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540: 145-156.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000) *Governance, Politics and the State*. Londres: McMillan Press.
- Porras, F. (2005) *Broadening Governance Understandings: the Case of Mexican Local Government*. Tesis doctoral no publicada, University of Warwick, Reino Unido.

- Rhodes, R. A. W. (1996) "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV: 652-667.
- _____, (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- _____, (2000) "Governance and Public Administration", en Jon Pierre (coord.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- _____, (2007) "Understanding Governance: Ten Years on", ponencia presentada en el 2006/2007 *Seminar Series, Department of Public Policy / Local Governance Research Unit (LGRU)*, De Monfort University, Leicester (Reino Unido), marzo.
- Stoker, G. (1998) "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, L (155): 17-28.
- _____, (2006) "The Comparative Study of Local Governance: The Need to Go Global", ponencia presentada en la *Hallsworth Conference: Opening Up Governance*, Manchester, University of Manchester, 16-17 de marzo.
- UN-DESA [United Nations / Department of Economic and Social Affairs] (2005) *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. World Public Sector Report 2005*. Nueva York: UN-DESA.