

Las políticas públicas. Aplicación teórica y empírica para la gobernanza

Maximiliano Gracia Hernández*
Samuel Alvarado Bernal**

Francisco Porras, coordinador del texto, declara como principales objetivos del libro: definir la palabra gobernanza, diferenciar los intereses públicos y privados, y describir algunas políticas públicas que han traído consigo repercusiones de sumo interés.

La obra aborda una serie de temas vinculados a la economía pública, la democracia, la gestión de redes de política, el turismo, la implementación de programas públicos y las consecuencias institucionales de la gobernanza local urbana para el caso específico del municipio de San Luis Potosí.

La propuesta del texto es que se debe ir más allá del concepto de gobierno, considera integralmente las diferentes fuentes de legitimidad y orden sociopolítico, así como todos los actores que intervienen en él. Los autores se apoyan en las aportaciones de otros destacados especialistas en el tema de políticas públicas, entre los cuales mencionan a Jan Kooiman, Rhodes, Kickert, Klijn y Koppenjan, teóricos con una visión de la gobernanza identificada con la mayor presencia e importancia de las redes interorganizacionales en la vida pública.

◆ Profesor e investigador en El Colegio del Estado de Hidalgo y Universidad la Salle, Pachuca.
◆◆ Becado por la Academia Mexicana de Ciencias para desarrollar el Verano de Investigación Científica 2013.

Porras, Francisco (coordinador) (2012, 1ª ed.). *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. Instituto Mora, 436 páginas.

La metodología no se presenta en la lectura de la obra, por lo que su enfoque se basa más en aportaciones teóricas y empíricas de políticas y modelos. Los autores basan su aportación al afirmar que la gobernanza ha contribuido con tres ideas fundamentales para las ciencias políticas: la primera de ellas es la de Jan Kooiman, él propuso que todas las sociedades, en la medida en que son capaces de mantenerse y adaptarse, generan procesos de gobernanza. Para él la gobernanza es resultado de miles de intercambios entre instituciones y actores públicos y privados.

El concepto de gobernanza que nos ofrece el libro es una forma simplificada para ver la compleja realidad, facilita su entendimiento y encuentra la dirección apropiada que genera el cambio en el sistema de gobierno. Crece la posibilidad de desarrollar los procesos de adaptación, aprendizaje y experimentación, con la premisa de que el mundo del gobierno está cambiando.

La gobernanza puede tener una amplia variedad de características, ello depende del nivel de análisis, del lugar y del sector en particular en que se observe, de tal manera que a partir de un referente general de la gobernanza se facilite la investigación de los casos, ello con el propósito de explicar, identificar y analizar las áreas o niveles de su progreso. En ese sentido, la gobernanza constituye un marco interpretativo que posibilita desagregar el ejercicio del poder a diferentes niveles, al mismo tiempo que como concepto manifiesta un uso muy variado que se refiere a las estructuras en diferentes dimensiones, desde las administrativas hasta las democráticas.

El gobierno es sólo un actor entre muchos que apenas logran timonear algunos sectores de las sociedades. La gobernanza es un concepto que en su connotación actual es producto del debate académico sobre las transformaciones del Estado, así como el discurso analítico y prescriptivo de diversos organismos y agencias internacionales, es decir, es

la manifestación de una serie de cambios que han ocurrido tanto a nivel de concepción teórica como de realidad empírica acerca de lo que el Estado es, y de lo que debería ser.

Los autores argumentan que los procesos de política pública son siempre resultado de intercambios y conflictos entre actores gubernamentales y no gubernamentales. No obstante otros autores como Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki señalan que los problemas de ingobernabilidad en las democracias de países altamente industrializados, es que éstos tenían una sobrecarga del Estado de bienestar. El Estado debía reducir su tamaño y devolver a la sociedad tareas y responsabilidades que hasta ese momento se habían definido como exclusivas de los poderes públicos.

Los capítulos tienen una visión amplia del concepto de gobernanza, lo entienden como un mecanismo para comprender los diferentes contextos. La primera contribución fue presentada en el modelo de Roderick A. W. Rhodes, argumentan que ante la falta de legitimidad y de recursos, los gobiernos tienden a incorporar actores no gubernamentales a sus procesos de política pública, los cuales pueden traer a la mesa recursos de muchos tipos que resultan de difícil acceso a las instituciones gubernamentales, pero que son indispensables para la consecución de sus objetivos.

Rhodes propone que esta incorporación, propia de la gobernanza, se da en forma de redes, es decir, como un conjunto relativamente estable de relaciones que vincula diversos actores en torno a un determinado servicio o problema público. Para Rhodes, estas redes tienen dos características importantes: la primera es que son interorganizacionales, porque son el resultado de la convergencia de actores, instituciones, recursos o racionalidades de al menos dos sectores (por ejemplo el gubernamental y los mercados; o el gubernamental y el de la sociedad organizada). La segunda característica es que posee cierto grado de autonomía,

porque en la práctica compiten con otras redes similares por la asignación de recursos. En este proceso, terminan por privilegiar los intereses de la red por encima de las directrices jerárquicas, por lo que son capaces de resistir el control del nivel administrativo superior. El modelo de Rhodes argumenta que la gobernanza se manifiesta cuando la política pública se diseña, implementa o evalúa, usando redes que son interorganizaciones y autónomas.

La segunda contribución fue realizada por Kickert Klijn y Koppenjan, quienes proponen diversos mecanismos para la gestión gubernamental de las redes. Las redes vinculadas al diseño, implementación o evaluación de la política pública son una realidad en el diseño, implementación o evaluación de la política pública; también son una realidad importante en las sociedades contemporáneas porque los gobiernos tienen a su disposición diversos instrumentos, directos e indirectos, para gestionarlas.

Según los autores, a través del establecimiento de reglas formales e informales, la distribución de información y la gestión de las interacciones entre los miembros de la red es como será posible tener un cierto grado de timoneo de redes. Dicho de otra manera, la autonomía argumentada por Rhodes puede matizarse para introducir en la red una dirección que fomente la convergencia de intereses entre los actores gubernamentales y no gubernamentales.

El autor se basa en las aportaciones de Blatter, quien analiza las dinámicas entre jerarquías y redes en espacios transfronterizos. Uno de los casos de estudio escogidos por él es la frontera México-Estados Unidos, una de las más integradas del mundo en cuanto a la intensidad de los intercambios. Blatter encontró que aunque se puede verificar la existencia de lugares de poder no gubernamentales interconectados y un cierto aumento de los flujos de intercambio entre ellos, no se puede comprobar la situación de las dinámicas jerárquicas por redes interorganizaciones

autónomas. Dicho de otra manera, la gobernanza definida estrechamente no parece ser una alternativa a las instituciones gubernamentales: “El sistema de gobernanza es un modelo con serios problemas teóricos y empíricos que, sin embargo, tiene una cierta utilidad como marco general de interpretación” (p. 16).

El estudio de Blatter sugiere que en contexto de alta fragmentación y con un número elevado de actores no gubernamentales relevantes, la presencia de las jerarquías gubernamentales se vuelven más necesaria para mantener la complejidad sociopolítica en niveles aceptables, esto explica la aparente paradoja de que en México el lugar central de los presidentes municipales parece haber sido fortalecido como resultado de la implementación de políticas basadas en redes.

Por otro lado, Valeria Guarneros Meza utiliza parte de la literatura de la gobernanza como red para estudiar la reactivación de los centros históricos de Querétaro y San Luis Potosí, pero utiliza la interpretación desde el enfoque de las teorías de los regímenes urbanos.

Para Guarneros Meza, las políticas de gobernanza implementadas para reactivar los centros históricos de Querétaro y San Luis Potosí no parecen haber generado una participación democrática, en el sentido de que los “ganadores” de tales políticas son los representantes de los grandes intereses económicos de la ciudad y los gobernantes de ésta. Señala que el concepto de gobernanza hace referencia a: “más pluralismo, participación ciudadana, menor dependencia del gobierno nacional, y mayores recursos a formas subnacionales de organización en las que otros sectores de la sociedad pueden involucrarse para lograr objetivos comunes” (p. 17). Para la autora, los conceptos de la gobernanza tienen ambigüedades importantes que fomentan su uso retórico por parte de los gobiernos locales en México.

Para Cabrero Mendoza los casos exitosos de acción pública implican colaboración interorganizacional, pero ésta “debe evolucionar de tal manera que permita avanzar en la construcción de un proyecto común, es decir, un proyecto que refleje un cierto grado de coherencia en sus intereses y de cohesión entre los actores locales que lo promueven” (p. 18).

Para Cabrero, la gobernanza es un tipo de acción pública, pero no es usada como un marco de análisis particular sino como una cualidad particular de la acción pública, como un enunciado que caracteriza aquellas situaciones de configuración de la acción pública en las que se observa una cierta armonía entre actores estatales y no estatales, y en la que las disfunciones, tensiones y conflictos tienden a ser poco frecuentes.

De la misma manera, Aguilar no define la gobernanza como una modalidad específica de relaciones gobierno-sociedad, sino como el proceso por el cual se pueden establecer objetivos interorganizacionales y se mantiene el orden sociopolítico.

Aguilar señala que la gobernanza pertenece a un orden distinto a la gobernabilidad. La gobernabilidad asume que “el agente central o único de la conducción social es el Estado, concretamente los poderes públicos y, en particular, el gobierno ejecutivo mediante sus políticas públicas y su provisión de servicios”. La gobernanza, “destaca la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales, como la condición sin la cual no es posible que haya dirección en la sociedad” (p. 19).

Aguilar supone que la gobernanza implica la interorganizacionalidad; sin embargo, esta coordinación no necesariamente se da en la forma de redes autónomas.

Otra interpretación de la gobernanza como red ha sido propuesta por Porras, argumenta que ésta es una aproximación que puede ser usada para entender la manera en

que funcionan los gobiernos locales mexicanos, siempre y cuando: no se defina como opuesta al gobierno; se entienda como el sistema sociopolítico que, como resultado de la introducción de redes o instituciones interorganizacionales, es más fragmentado, borroso y autoorganizado que el gobierno tradicional. Sin embargo, esto no significa que los gobiernos municipales hayan perdido centralidad en los procesos de políticas públicas. En México, los instrumentos de gobernanza se utilizan en la medida en que fortalecen al gobierno local.

Las antes mencionadas parecen sugerir matices a las tres grandes contribuciones de la literatura de la gobernanza. La primera en general, la gobernanza (al estilo Kooiman) parece ser útil para entender algunas dinámicas de política pública en México. Tanto Blatter como Guarneros Meza, Cabrero Mendoza y Aguilar y Porras reconocen que algunos sectores de política pública no pueden entenderse sino como resultado de la interacción e intercambio de recursos entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Existen muy diversas conclusiones acerca de lo que, en concreto, significa esto.

Para Blatter, parece que la gobernanza se manifiesta a través de mecanismos que introducen redes de manera complementaria a las jerarquías; para Cabrero Mendoza y Aguilar, las redes interorganizacionales sugieren la presencia de dinámicas de convergencia entre el gobierno y algunos sectores privados; lo que no es una recurrencia generalizada. Las diferencias más pronunciadas se dan si se compara a Guarneros Meza y Porras: para la primera, “la gobernanza significa redes de elites que impulsan grandes proyectos de gobierno; para el segundo, se trata de un mecanismo que es útil a escala micro para resolver problemas relacionados con servicios públicos” (p. 20).

Las contribuciones mencionadas confirman la presencia de redes interorganizacionales en ciertos sectores de polí-

tica en México, pero también sugieren que su autonomía es considerablemente menor de lo que propone la literatura académica. Esta conclusión es confirmada ampliamente por los capítulos que componen este libro: en los ambientes gubernamentales, las redes de política pública pueden ser interorganizacionales en mayor o menor medida; pero la fuerte presencia de la regulación gubernamental limita su capacidad de autoorganización.

En el capítulo escrito por María Concepción Martínez se argumenta que aunque la literatura de la gobernanza como red tiene relativamente poca penetración en la academia mexicana, los temas relacionados con ella han estado presentes por largo tiempo en la literatura de la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana. En un giro interesante, Martínez argumenta que conceptualizar la gobernanza como red es el resultado natural del cambio de gestión y el discurso en el municipio mexicano; de la incorporación de nuevos actores a los escenarios políticos locales; de la experimentación con nuevas formas de gestión, y de la aparición de nuevas relaciones y funciones sociales. La autora de este capítulo hace un balance general y pone énfasis en la literatura más reciente sobre temas relacionados con la gobernanza.

Dionisio Zabaleta Solís aporta dos capítulos a este libro. En el primero, realiza una crítica incisiva de los presupuestos e instrumentos propuestos por Kickert, Klijn y Koppenjan, sobre todo porque pareciera que estos autores esperan que los actores racionales interactúen en un cuasi vacío institucional. Zabaleta propone un marco de gestión de redes que pone énfasis en los flujos de información; la participación y deliberación que hay en la red, la agenda, los espacios y la labor gubernamental de arbitraje.

En el último capítulo de la primera parte, Gisela Zarernberg presenta un interesante modelo para entender el cambio de las redes de política pública basado en algunos

principios de la termodinámica. Parte de que las “redes no piensan” sino los individuos, evita las trampas de la teoría de la decisión racional al establecer claramente que no son lo mismo, las decisiones de individuos aislados y los que se encuentran vinculados en la red. Zaremborg aplica la teoría de grafos para explicar en qué condiciones los individuos miembros de una red son capaces de usarlas para su propia mejoría.

El aporte de este capítulo es doble: por un lado, explora de manera innovadora algunas implicaciones de las teorías de la complejidad en el estudio de redes, su estructura y su funcionamiento. Aunque en principio esta aproximación pareciera ajena a los estudios de la administración pública, ofrece conclusiones estimulantes que se pueden vincular a resultados de otras investigaciones que usan enfoques más tradicionales. En segundo lugar, el capítulo muestra la utilidad de las teorías de grafos para que, elaborado sobre la estructura de las redes, se sugieran hipótesis acerca de cómo se intercambian recursos en ellas.

La segunda parte del libro se compone de cinco capítulos que analizan a fondo estudios de caso. Los primeros capítulos abordan algunas políticas públicas en torno al agua potable. En el primero de ellos, Cecilia Cadena Inostroza, Graciela Cruz Jiménez y Sergio Franco Maass presentan un análisis muy interesante de los comités independientes de agua potable en el municipio de Toluca, argumentan que el contexto caciquil de estos comités limita seriamente las capacidades gubernamentales de dirigir. En el capítulo siguiente, Cadena y Cruz realizan una historia de la red de política pública formada en torno a las concesiones de agua potable en el municipio de Ixtapan de la Sal, proponen algunas hipótesis relacionadas con el número de actores, sus interacciones y otros atributos de la red para criticar muchos de los supuestos de la literatura de la gobernanza como red.

En el tercer capítulo de la segunda sección, Dionisio Zabaleta Solís aplica el marco teórico propuesto en su capítulo a los casos de la recuperación de los centros históricos de Xochimilco y de la ciudad de México. De nuevo, en línea con los últimos desarrollos de la literatura, Zabaleta ve las redes formadas como un instrumento de consolidación del poder del gobierno de la ciudad.

Finalmente, los dos últimos capítulos revisan con detalle las redes de implementación formadas por los gobiernos municipales. Gilberto Sánchez Pantoja realiza un estudio comparativo de dos programas de estímulo a la vivienda social realizados por dos municipios mexicanos, saca conclusiones acerca de por qué uno parece funcionar mejor que el otro.

En el contexto mexicano, nos referimos a la gobernanza como un concepto útil para explicar formas de gobierno diferentes a la jerarquía y la privatización, aunque debe reconocerse que éstas no han desaparecido sino que conviven de manera simultánea en un mismo gobierno. Como en el caso potosino, que se plantea que la gobernanza surgió, primero, por la necesidad de involucrar a los actores no gubernamentales en la gestión de servicios públicos, lo que ha permitido a los gobiernos locales enfrentar la crisis fiscal de estado; segundo, por la necesidad de hacer gobiernos más democráticos, esto porque el fundamento principal de la gobernanza es la participación ciudadana y, tercero, como una manera de hacer frente a la ausencia de credibilidad en la acción pública local.

En conclusión, el libro proporciona información de modelos y los autores escogen frases claves para enfocar su investigación y darle un nuevo significado propio a la palabra gobernanza; recordemos que la gobernanza es un instrumento para conceptualizar problemas y soluciones, y observar cómo se desarrollan éstos en contextos donde las fronteras entre lo público y lo privado no están definidas. ☞