

# PRE SEN TAC IÓN



# — Presentación —

---

**E**l 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 societales (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

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