

CONTRASTE | 25 REGIONAL

• Volumen 13, Número 25, enero-junio 2025 •

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

GOBERNANZA



CONTRASTE REGIONAL

Volumen 13, Número 25, 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

Secretaría de Investigación Científica y Posgrado

Dra. Margarita Martínez Gómez

Secretario Administrativo

Arq. Miguel Moisés García de Oca

Secretaría de Extensión Universitaria y Difusión

Cultural

Mtra. Diana Selene Ávila Casco

Secretario Técnico

M. en C. Roberto Carlos Cruz Becerril

Secretaría de Autorrealización

Dra. Gloria Ramírez Elías

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional (CIISDER)

Coordinador General

Dr. José Alfonso Lima Gutiérrez

Secretaría General

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)

Coordinadores del número

Alberto Conde Flores

Rafael Molina Sandoval

Carmen Leticia Flores Moreno

Cuerpo Académico: Análisis Regional Sociopolítico

Diseño editorial y diagramación

José Salvador Armas Ruiz

Corrección de Estilo

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 13, Número 25, 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](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, Alberto 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.

Versión preliminar:
Esta publicación aún se encuentra en
proceso de edición y revisión.





Contenido

PRESENTACIÓN

Carlos Bustamante López

6

ARTÍCULOS

La efectividad directiva de los gobiernos municipales

Luis F. Aguilar Villanueva

14

Polisemia, centro y periferia en las teorías de la gobernanza

Francisco Porras

31

La situación actual y las perspectivas de la gobernanza territorial

Gerardo Torres Salcido

58

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

Yobanni Cuahutle Zamora

81



Contenido

Gobernanza Ambiental y Territorio:
un estado del arte

Alfonso Ortiz Moreno

108

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

Rebeca Salas Luna

134

RESEÑA

Dinámicas y retos de la fragmentación
metropolitana

Alejandro Raúl Rosas Sánchez
Rafael de Jesús López Zamora

171

Gobernanza rural en México

María Yocelin Luna Rodríguez

180

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 un fuerte influyente en México en el estudio y análisis de las formas de gobernar. Asimismo, el contenido de la revista tiene la valiosa participación de investigadores, entre ellos, el Dr. Francisco Porras y el Dr. Gerardo Torres, adscritos al Instituto Mora y la UNAM, quienes tienen una amplia experiencia en ámbitos particulares de la gobernanza. El número integra también a otros investigadores de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, particularmente del CIISDER, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad Veracruzana.

■ VII

El dossier abre con el texto del Dr. Aguilar Villanueva, quien reflexiona en su ensayo sobre los gobiernos municipales en México. 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.

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.

El Dr. Aguilar, indica en su trabajo que hay funciones constitucionalmente pres-

critas 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.

Por lo que toca al documento de Francisco Porras, el autor argumenta que 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; 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 lo manifiesta Porras, en ocasiones, la gobernanza 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”. Tal uberización fomentaría también el uso descontextualizado y acrítico de las acepciones, trasladando el problema de la selección del marco teórico a razones individuales

■ VIII

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. Argumentar qué lugar ocupa una acepción o literatura respecto a otras es indistinguible de identificar cuáles son sus contribuciones centrales.

El artículo de Gerardo Torres, analiza la situación actual y las perspectivas de la gobernanza territorial, siendo este en opinión del autor, 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, señala Torres, será porque el territorio, como lugar, como *locus*, se ha convertido en el vértice de los debates actuales de 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 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.

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 se acusa normalmente a los estudios que tratan de explicar el desarrollo de las ideas.

El siguiente artículo, 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, 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.

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 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.

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.

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 quienes son los actores centrales que deben encargarse de dichas acciones. En ese sentido, la forma en cómo 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

■ X

como categoría, sino que siempre está presente de manera tácita o implícita o, en algunos casos como objeto sobre los que se disputan los bienes naturales.

Ortiz, realizó una revisión de 35 trabajos, los cuales organizó 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*.

Finalmente, el dossier cierra con el abordamiento de la gobernanza efectiva de los recursos hídricos. 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.

■ XI

El argumento central se divide en dos premisas; de primera instancia, se parte de la película 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, igual que proteger los medios de vida locales.

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 el segundo se enfoca a la gobernanza rural, con estudios teóricos y de caso.

Carlos Bustamante López
Coordinador del dossier temático Gobernanza
CA 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 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.

■ 15

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 per-

sonal contemporánea son transterritoriales, transnacionales, internacionales. Sus causas 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.

■ 18

2. La efectividad directiva

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 go-

bierno 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 intencionados. *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 ineffectividad 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 vario tipo, 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 multicausalidad, 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.

■ 20

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 del gobierno 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 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 liberta-

des 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.

■ 23

Mi definición recapituladora del nuevo modo postgubernamental de gobernar la compleja sociedad contemporánea es: *una gobernanza en modo de interlocución, intercambio, coordinación, cooperación, 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.

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 realistamente 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 emproblemados, 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 ineffectividad 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, colegiado 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 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 ámbito 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 po-

sibilita 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.

■ 29

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 facilitado-

res, 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 recuperarla 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, Centre, and Periphery in 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; éstas 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

Polysemy in governance literature is a formidable challenge for all those who want to consider it seriously, going beyond its normative use. Governance understandings are so numerous and diverse that conducting a literature review requires a carefully defined methodological strategy that builds on explanatory typologies. This might be helpful in diminishing the literature's complexity and identifying its theoretical strengths. The article explores four analytic strategies developed by literature to deal with its polysemy, arguing that these are four methods to establish the centre of governance. It is in the periphery of literature that new understandings arise, eventually becoming mainstream contributions. Finally, the article proposes a research / action agenda at the frontier of literature.

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

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 sociales (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 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. Éstas 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, éste 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* (1ª); las redes público-privadas y los sistemas societales autorregulados (2ª); los efectos de las políticas regionales sobre las nacionales o las locales (particularmente en la Unión Europea) (3ª); la política pública de la Unión Europea en su conjunto (4ª); y los procesos propiamente políticos de las instituciones del gobierno de la Unión Europea (5ª).

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 éste (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 (ie 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, ésta 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 identi-

car 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, éstos son usuales en la generación y evaluación de la teoría, que siempre implica una selección de variables que puede ser adecuada o no.

■ 35

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) (Porras 2019). Cada vez que se analiza una acepción, se debe tener en cuenta que ésta 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 gu-

bernamental 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 prerrequisitos o atributos de la definición de gobernanza para ser considerada como tal. La hipótesis de esta acepción originaria / principal propondría una estructura comprehensiva (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 im-

portantemente, aunque se lograra una definición consensuada del género, y se usara con el *caveat* de que ésta 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. Éstos 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 Krahmann (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” (Marinetto, 2003), que fomentó la acepción de gobernanza como red y sus consecuencias en los diferentes subsistemas sociopolíticos.

Finalmente, Krahmann (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 éstas 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 (Porras, 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.

■ 40

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 aparecido 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, éste se propone como algo evidente, pero el hecho de que no se problematice y explicita 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 relativos 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 literatura,

¿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, acomodo, 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 nue-

vos papeles asignados al Estado; b) la cooperación multi-actor, multi-sector y multi-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 sólo 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 uno 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. Éstas 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.

Principales contribuciones al canon de la gobernanza	Cooperación intersectorial para resolver un problema (Alva, 2018; Porras, 2019); Direccionamiento (Vicher, 2014).	Fragmentación (Krahmann, 2003); Redes intersectoriales auto-organizadas (Rhodes, 1997); borrosidad funcional entre gobierno, sociedad y mercado (Stoker, 1998).	Creencias, prácticas, tradiciones, agentes situados, dilemas y narrativas, según cada contexto. Giro de las interdependencias e instituciones a los significados (Rhodes, 2018).	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).
Ventajas	Otorgar carácter normativo a la acepción originaria / principal, siendo ésta el criterio para discernir el valor de las demás acepciones. Reduce la polisemia.	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).	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.	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.
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, en base a 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. Ésta 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. Éste 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 éstos; 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 (Porrás, 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 prerequisite 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 sólo 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.

■ 50

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 timonear 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 (Porras, 2025).

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 éstas 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 construir entendimientos consonantes. Quizá también es tiempo de buscar medios para estabilizar la literatura: ésta 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 *principlista* / 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 éstas 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.

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.
- GRANA, 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-ofdyd-fMwQS6Qs9CYt82vyQ> [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.
- 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 the prospects of 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

The concept of territorial governance has been a subject of growing interest over the last two decades. However, it needs to be defined more precisely, as its use in scientific literature, institutional discourse, and collective action tends to turn it into a panacea that can be applied to any situation. To achieve this objective, this article follows a method of ideas' history, relating the emergence of concepts to their historical and sociological contexts. The article starts from the question of the specificity of territorial governance as an interdisciplinary concept that cuts across the study of the socioeconomic and institutional relationships that are woven from the roots of the assets that identify territories. It concludes that the prospects for territorial governance will probably lie between territorialization through collective action and the emergence of new territories, such as virtual ones.

Keywords: territory, governance, policies, territorial anchorage, 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).

■ 59

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 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 ésta ha adquirido de acuerdo con la literatura. Son muchas interpretaciones del concepto, por lo que en este apartado sólo se abordarán algunas cuestiones teórico 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 porqué 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 diferen-

ciación 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 políticas 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 and 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 go-

bernar 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 anidada 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 configurarán 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. Aquéllas 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, y en muchos casos de manera autoritaria, para atender las cuestiones sociales, agrarias y otras más que aparecieron en la agenda pú-

blica, 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, ¿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.

■ 65

Gobernanza y territorio

Como decíamos más arriba, la gobernanza como teoría y técnica de la dirección, o para decirlo en términos 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, de 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 gobierno 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.

■ 67

Lo importante de esta definición es que podemos ubicarlas de acuerdo con tipos de gobierno y con escalas sociales de acción. Así, el primer tipo de gobernanza puede 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, reclu-

sorios, 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

■ 68

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

Una primera respuesta puede apoyarse de 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 Haesberth (2011) quien distingue el territorio de la territorialidad. El primero, desde una mirada geográfica integradora y el segundo como dominio en el que se intersectan 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).

■ 70

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 irreplicable 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 sólo 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 informativas y vinculantes. Por supuesto, los mecanismos de las consultas libres e informadas establecidas por el Convenio 169 sobre de la Organización Internacional del Trabajo sobre el Derecho a la Consulta de Pueblos Indígenas y Tribales entran en este círculo decisivo, 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, po-

licéntricas, 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, Zárate 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 los 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.

■ 73

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 capacidades 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.

■ 74

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 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 se 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 ésta 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 or-

ganización toyotista del trabajo viene a cuestionar el viejo aparato burocrático lleno de secrecías. 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.

■ 76

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 Autonoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Division 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.
- 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. *Finisterre - Revista Portuguesa de Geografia*, 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.

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 Zamora



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 democratizan 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 priorizan 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 emerged as a possible, viable, and desirable alternative to respond to the educational demands of the 21st century. In this vein, the objective of this document is to develop a critical reflection on hybrid educational models in Mexico in the post-pandemic era, paying special attention to 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.

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 venido conviviendo 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.

■ 82

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 híbridos, 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, de 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 a 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, colocando en la reflexión que:

Educación 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).

■ 85

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):

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 desarrolladas 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 di-

ferentes niveles de exclusión. El cual 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).

■ 86

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 triada 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, Cubany 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, Lizárragay 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 el 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:

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:

■ 88

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).

■ 90

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.

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 conoci-

miento 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 igualmente 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 en un grado mayor la constitución de la gobernanza, esto debido a “la irrupción de las OSC y la creciente visibilidad y peso de éstas 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 pa-

pel 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).

■ 94

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 mínimas 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 transversales 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 necesaria y 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 ne-

cesario 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 aca-

- démica 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 (II-SUE), 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.
- ORDORICA, 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 Sarria-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 (San-

- tafé 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 Moreno



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 overview of the state of the art, focusing on how these two concepts have been addressed between 2001 and 2023 in Latin America. A total of 35 texts were reviewed, including book chapters, peer-reviewed journal articles, and postgraduate theses. The texts are analyzed from two perspectives: first, by examining their results, findings, and conclusions; and second, by considering the theoretical frameworks used by the authors. In this way, the review identifies key positions, trends, and perspectives in studies on Environmental Governance and Territory.

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

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, 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.

■ 109

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 quienes son los actores centrales que deben encargarse de dichas acciones. En ese sentido, la forma en cómo 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 los 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 ello 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 es mayor. 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”, dónde 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 contruidos 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 loca-regional-nacional. En esta propuesta la GA no sólo se ocuparía de los problemas ambientales por sí mismos, si no 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 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 entorno 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 simbólica 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, dónde 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 como 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 dónde 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 contestaria 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 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, pero 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.

■ 118

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, dónde el Estado concede estos espacios de participación, pero dónde 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, dónde 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 GAM 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, dónde 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 dónde 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 implementa-

ción 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 de “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 sólo 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 socioambiental 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 articulación de regulaciones, el ordenamiento territorial, 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.

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 sentado 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 pequeña 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 público, empresariales y sociedad civil para la discusión y toma de acuerdos sobre asuntos públicos y sobre la gobernanza ambiental, como responsables de construir de-

liberativamente 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.

■ 124

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.

■ 125

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 perma-

nentes 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 dónde 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 multiniveles dónde 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 entres 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) los 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 explore la participación a nivel local. De la misma manera, existen propuestas que pretenden 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 entorno 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.

■ 127

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 Tercer 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 sólo 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*. Volumen29, número80, 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, número5, 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*, Volumen72, 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 Sariego, 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.

- dades 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-ENGGOV.
- 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 terrain 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 explores the dynamics that allow various actors to converge in the conflict over water usage and loss in Jalcomulco, Veracruz. Through a qualitative investigation combining semi-structured interviews, participant observation, and analysis of press notes, the findings reveal complex interactions between leadership and community organization. This highlights both structural inequalities and advancements toward greater gender equality. The study provides new insights into this case and concludes that conflicts related to water governance are part of an ongoing process where certain groups maintain their privileges. Furthermore, it defines water governance as a fragmentation of the State that establishes control mechanisms.

Keywords: governance, water, resistance, power, identity

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

Pretéritamente, se consideraba que el recurso hídrico era sempiterno, en actualidad es catalogado 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 película 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, igual que 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).

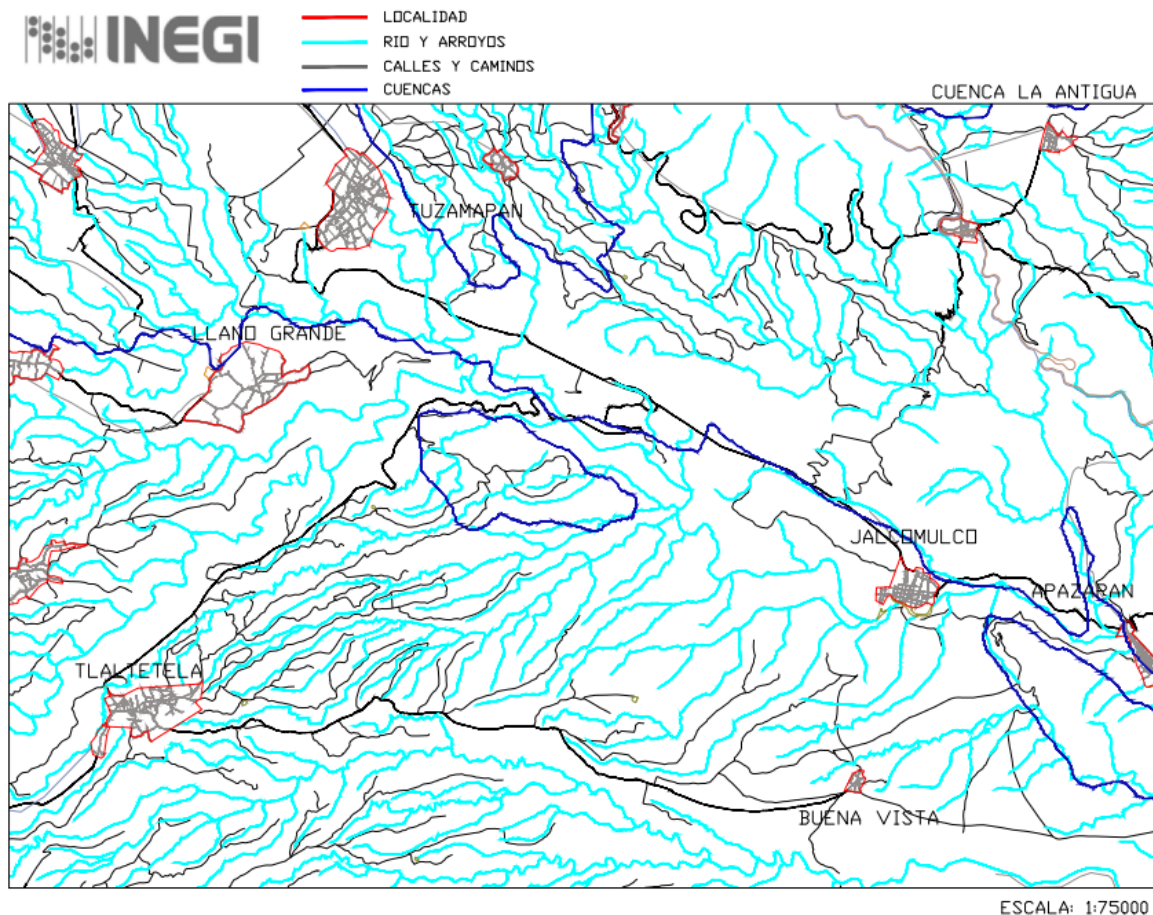
El segundo apartado proporciona una revisión teórica sobre la gobernanza, así como la adopción del concepto de la gobernanza del agua. En el tercer apartado se detalla la estrategia metodológica utilizada, destacando la pertinencia de la misma, sus fortalezas y los desafíos enfrentados, así como el proceso 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 menciona las frases “esta autora” y “este artículo” para referirse a quien suscribe y para marcar un posicionamiento para la supervivencia humana. 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” (Agudo, 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.



Nota: El mapa muestra la distribución de localidades, ríos, arroyos, calles y caminos, y cuencas hidrográficas.

ficas 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 como origen 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. Acorde a 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 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 Antigua. 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.



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 “gobernabilidad”. 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 ac-

tores 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 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 re-

definir 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 do-

tan de sentido a este recurso, lo que evidencia su papel simultáneamente material y social. 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).

■ 146

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 econó-

micos, sino también culturales y políticos. Boelens (2009) describe tres respuestas comunitarias: 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

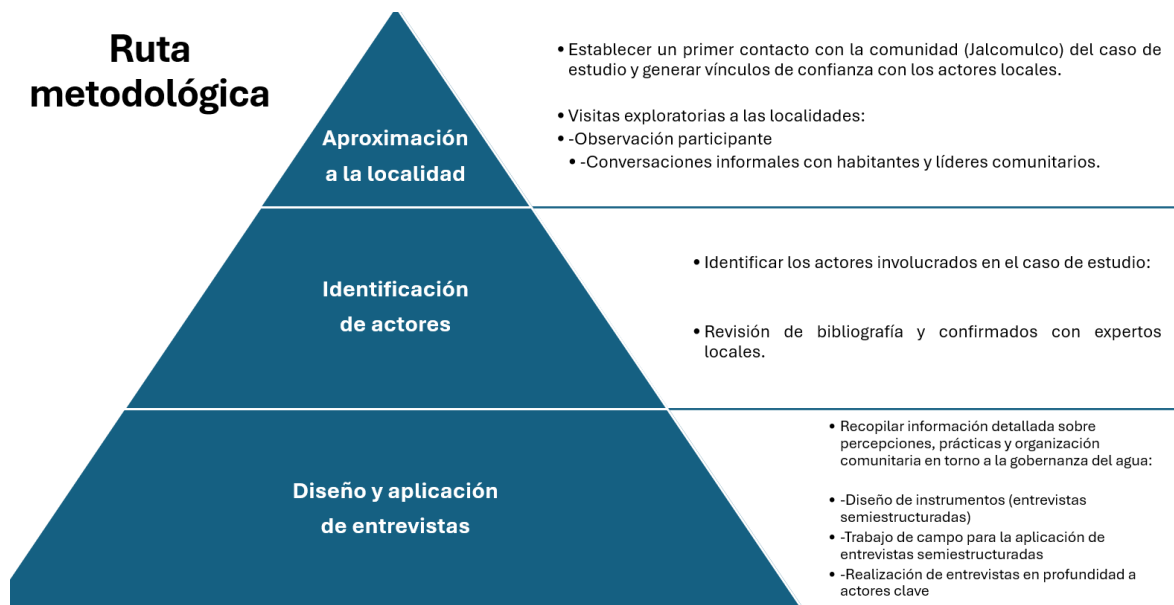
■ 147

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.



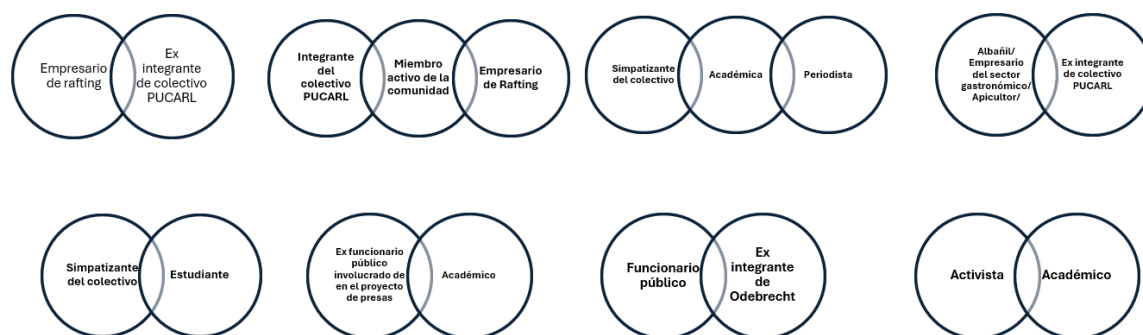
Elaboración propia

■ 148

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 si-

tios web, complementó las entrevistas y observaciones, permitiendo mapear el discurso público sobre el conflicto hídrico en Jalcomulco y profundizar en su contexto.

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 movili-

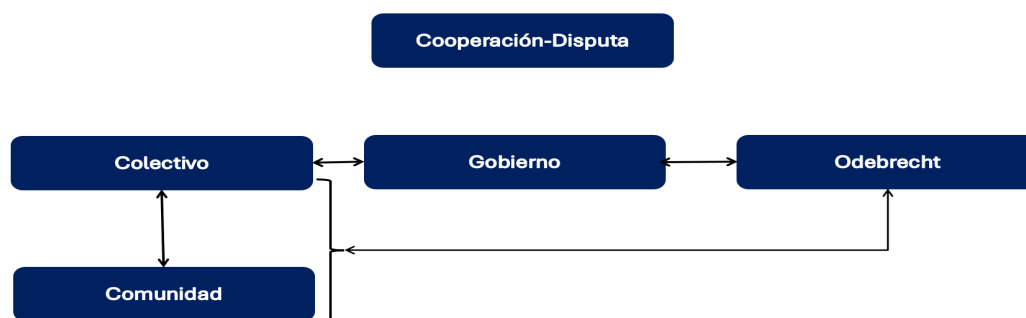
ción social (Tarrow, 2011; Gaventa, 2006; Melucci, 2002). En Jalcomulco se observa una confrontación de narrativas entre el gobierno y las empresas —que presentan las presas como símbolos de progreso— y la comunidad, para quien representan amenazas ecológicas y sociales. La comunidad articuló una narrativa 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 (figu-

ras 6) 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.

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.

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 espon-

tánea 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 entrenamientos, 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 multiescales 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 cultura-

les 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 articular 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 en gis 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 reclama 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 menospreciar 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 simbó-

licos. 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.

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 sólo 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 sólo 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, 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. Verbigracia, 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-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, 2024). 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 hí-

drica 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.

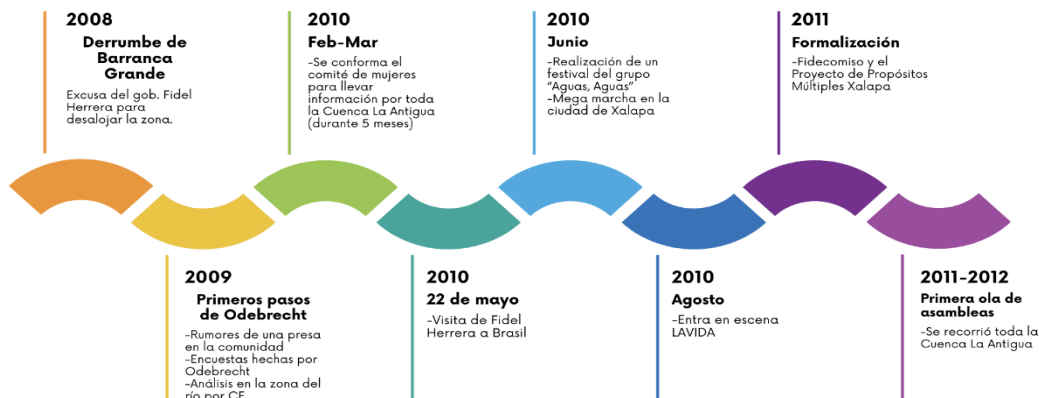
En síntesis, el artículo concluye que el conflicto por la gobernanza del agua en Jalcomulco ejemplifica cómo las comunidades pueden resistir y organizarse frente a los proyectos económicos gubernamentales que amenazan sus derechos y modos de vida. Además, el caso evidencia la necesidad de repensar los 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, o bien, un derecho humano considerado por la nueva legislación internacional, y una condición reconocida 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

CASO JALCOMULCO

CRONOLOGÍA



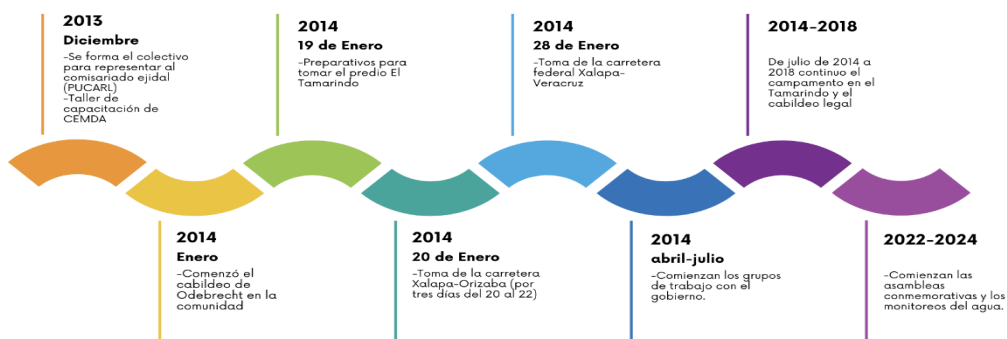
CASO JALCOMULCO

CRONOLOGÍA



CASO JALCOMULCO

CRONOLOGÍA



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.historyofsocial-work.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-río-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.
- 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. *Quadratín 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 ecologi-*

- cal 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.
- 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, D. (2005). Learning by imputation: Estimating organizational learning from experience of others. *Sociological Methods & Research*, 34(1), 3–30.
- 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.

RE

SE

~
ÑA



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 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.

La presente reseña crítica tiene por objetivo evaluar críticamente los aportes

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 electrónico: alejandroraurosassanchez@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2732-0499> Tlaxcala, México

2 Doctor en Economía Política del Desarrollo por la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Correo electrónico: lopezza@coltlax.edu.mx

teóricos, metodológicos y empíricos desarrollados en ambos tomos. Esta metodología consistió en una revisión detallada de ambos volúmenes, con el propósito de identificar las principales contribuciones teóricas, hallazgos empíricos y vacíos analíticos. Esta 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, en esta obra se destaca la capacidad para entrelazar la teoría y la empírea 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 presentó 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.

■ 172

Se cuenta con un estudio empírico sobre la acción colectiva de la colonia Providencia Norte, donde Navarrete y Govea (2025) afirman que la “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. (pp107-108)

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) en su estudio aportan 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, puesto que enfatizan 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 trascienden 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; aunado que 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, dicho 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.

A lo largo del estudio de Zamora y Agraz (2025) examinan los desafíos de coordinar la gobernanza metropolitana entre dos estados (Jalisco y Nayarit), donde se destacaron asimetrías 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 Yauhquemecan, 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.

■ 175

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, también se visibilizan las tensiones derivadas de la captura de espacios por élites consolidadas, sin embargo, 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 como 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

¹ Politóloga y académica del Centro de Investigaciones Sobre Desarrollo Regional (CIISDER) de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UATx), miembro del Sistema de Investigadoras e Investigadores (SNII) nivel candidata. ORCID: orcid.org/0000-0002-3699-1294

Correo electrónico: lunamyoce@gmail.com

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.

■ 181

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, a saber, 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 contem-*

poráneas 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 considera 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 que (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.

■ 184

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) Yulum 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 que 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 demerito 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 con-

fianza, 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 doceavo *¿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 son socias operativas y se considera un contrapeso político al interior de Comercio Justo las cuales cuentan 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.

■ 187

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)
