

# Gobernanza como enfoque teórico para la comprensión de los problemas públicos metropolitanos

Carlos Alberto Navarrete Ulloa

El Colegio de Jalisco / Universidad de Guadalajara

*Simposio Internacional: Gobierno urbano y perspectivas de las áreas urbanas*

**Resumen:** La cuestión metropolitana como ámbito de la acción pública ofrece una configuración ideal para el enfoque de gobernanza. Se presenta el análisis de las discusiones centrales sobre la categoría gobernanza, en contraste con enfoques críticos con el fin de incorporar factores no normativos, así como inquietudes de carácter empírico. El acento se deposita en aspectos generalmente marginados en las discusiones sobre gobernanza, y tiene que ver en especial con las insuficiencias de las redes de gobernanza más que en su potencial o capacidades —hasta hoy el énfasis se ha marcado en estas cuestiones, al grado de hablarse, sin más, de promover la gobernanza de las ciudades—, en un afán por prevenir y contener los problemas inherentes a la lógica de la gobernanza.

En el amplio espectro de discusiones teóricas sobre gobernanza, acaparan la atención dos propuestas situadas en la primera mitad de la década de los noventa del siglo pasado. Conceptualmente se habla de un desplazamiento del gobierno a la gobernanza. En la primera aproximación el acento se marca en nuevos patrones de interacción entre gobierno y sociedad (Kooiman, 1993), la otra propuesta destaca el amplio surgimiento de redes interorganizacionales (Rhodes, 1996).

Jan Kooiman identifica una tendencia en la relación gobierno-sociedad que inclina la balanza hacia el sector privado que implica un nuevo balance en la distribución de tareas y responsabilidades que ocurre en expresiones de regulación, dirección y producción de políticas de manera colaborativa, que tiene alcances estructurales generalizados en el desarrollo de nuestras sociedades. A estas nuevas interacciones Kooiman les llamará gobernanza sociopolítica y alternativamente *governance*, con lo que busca significar “patrones que emergen de gobernar las actividades de actores sociales, políticos y administrativos” (Kooiman, 1993, p. 2).

La gobernanza sociopolítica es el proceso de interacción de actores públicos y privados que comparten responsabilidades en la búsqueda de nuevas soluciones en un contexto de complejos, dinámicos y diversos problemas; por tanto, sus conexiones interactivas se presentan como la esencia de la gobernanza. Pero Kooiman reconoce que algunos formas de interacción surgen de patrones de interacción ya existentes, no todos son nuevas, las condiciones que estarían favoreciendo el surgimiento de las primeras son

1) la erosión de las estructuras de autoridad tradicionales,

- 2) nuevas formas de actividad sociopolítica,
- 3) asuntos que involucran la preocupación de actores público-privados implicados,
- 4) objetivos e intereses compartidos a un nivel que permiten sinergias ganadoras (Kooiman, 1993, p. 251).

Como veremos más adelante, este cuarto punto está situado en el corazón de acalorados debates y discrepancias sobre la idea de la gobernanza. Lo anterior implica de sí la emergencia de dilemas de coordinación dado que nuevas formas de actividad conllevan patrones de interés y mediación en formación, se diría desde otras perspectivas, en disputa.

Podríamos entonces esgrimir que dados dichos dilemas, se justifica hablar de condiciones que implican las subjetividades de actores individuales implicados, como son: 1) confianza mutua, 2) disposición para compartir responsabilidades, 3) participación política y apoyo social. El planteamiento laxo de estas condiciones serán también motivo para extensos debates debido a la inespecificidad del nivel necesario de cada una de ellas para justificar la existencia de un modo de gobernanza. En efecto, según los distintas mezclas de confianza, corresponsabilidad y participación se podría hablar de más o menos gobernanza, aunque no pocos críticos simplificarán las discusiones hablando de existencia o inexistencia de gobernanza.<sup>1</sup>

Kooiman reconoce que las anteriores condiciones, objetivas y subjetivas, pueden no ser suficientes ya que parece ser necesario que estas sean vinculadas por un disparador o un bróker, como una situación grave de falla de las estructuras tradicionales acompañada de esperanzas sugeridas por un nuevo enfoque. Al final se reconoce que las jerarquías y la auto-organización son complementarias (Kooiman, 1993, p. 252).

Rhodes identificaba al menos seis usos del concepto gobernanza, a partir de ello propone que gobernanza refiere a redes interdependientes de actores, inter-organizacionales, auto-organizadas, que complementan a los mercados y a las jerarquías, caracterizadas por la confianza y el ajuste mutuo. “These networks are made up of organizations which need to exchange resources (for example, money, information, expertise) to achieve their objectives, to maximize their influence over outcomes, and to avoid becoming dependent on other players in the game” (Rhodes, 1996, p. 658). En virtud de que las redes se tornan autónomas y resisten a las jerarquías, Rhodes las contempla como ejemplo del ejercicio de gobernar sin gobierno.

Rhodes propone que aunque no es ampliamente reconocido, las redes interorganizacionales se han multiplicado, lo cual es importante porque afecta la rendición de cuentas democrática: “La gobernanza como redes autororganizadas es un reto a la gobernabilidad porque las redes se convierten en autónomas y se resisten a la orientación central. Justo se establece para convertirse en el ejemplo principal de gobernar sin gobierno” (Rhodes, 1996, p. 667).

---

<sup>1</sup> Ver por ejemplo (Porrás, 2016).

Las características comunes en la gobernanza son 1) la interdependencia entre organizaciones, lo que implicará el desdibujamiento de los límites entre lo público y lo privado, 2) “interacciones continuadas entre los miembros de la red debido a la necesidad de intercambiar recursos y negociar propósitos compartidos”, 3) interacciones fincadas en la confianza y reguladas por reglas del juego negociadas por los participantes de la red, 4) un significativo grado de autonomía del estado, implica que son autorganizadas aunque el estado puede dirigirlas imperfectamente (p. 660).

Quedan entonces planteadas las coordenadas de la gobernanza por la interdependencia, la fragmentación, los límites de la autoridad central, la autonomía de los agentes y una rendición de cuentas atenuada (p.663). Una característica que destaca Rhodes es el desvanecimiento de las fronteras estado-sociedad dado que el estado se convierte en un conjunto de redes inter-organizacionales sin un actor soberano capaz de dirigir o regular, emergiendo la cooperación como factor nodal de la gobernación (Rhodes, 2003 [1997], p. 310). En resumen, para este autor el surgimiento de la gobernanza es la historia de cómo ha cambiado el gobierno (sus reflexiones son entorno al caso Británico).

Se puede identificar el cuestionamiento a estos enfoques desde dos vertientes, uno crítico antihegemonista, y el segundo interpretacionista, aun cuando comparten varios criterios, el primero es marcadamente disruptivo y orientado a visualizar las fracturas que subyacen a los discursos hegemónicos de la gobernanza, el segundo se centra en el cuestionamiento epistemológico y la propuesta de una alternativa que rescate aspectos significativos para una democracia deliberante compuesta por actores autónomos, dotados de cualidades transformadoras.

En la primera vertiente, Jonathan Davies entiende a la gobernanza de redes como “forma prioritaria de hacer política” en donde la acción gubernamental refuerza las estructuras de poder incluso al impulsar las redes con apariencia heurística. Las implicaciones son de fondo: desigualdades, polarización social y autoritarismo del Estado persistentes (S. Davies, 2011, p. 38). La gobernanza de redes es un planteamiento posmoderno “expresión última del neoliberalismo”, redes que se asemejan a las “viejas estructuras de control y dominación” (p. 40) en una adaptación posmoderna y post-ideológica (p. 42).

Con un enfoque Gramsciano, Davies respalda sus ideas con el estudio de los *regímenes urbanos* que habla de una coalición entre élites comerciales y funcionarios públicos de centros urbanos, esto impide la agenda de los gobiernos excluyendo a ciudadanos e intereses de clases bajas (pp.43-44). Refiere además un conjunto de estudios que reflejan el “carácter autoritario” y disfuncional de las “redes gubernamentales” debido a que no rinden cuentas, son excluyentes y no-democráticas.

En la segunda vertiente, Bevir y Rhodes (2016) entienden la gobernanza como un proceso de acción, conflicto e interacciones complejo y continuo, que produce patrones cambiantes de gobernar (ever-changing patterns of rule). Abundaremos sobre este enfoque en la siguiente sección, pero antes presentamos las reflexiones genéricas que se han vertido sobre la idea de gobernanza en la metropolización.

Es especialmente significativo que a finales de la década de los ochenta, William Baer (1988) identificaba una mejor alternativa a las propuestas de gobiernos metropolitanos y esta era la gobernanza metropolitana: “A muchas personas les desagrada la idea de otra capa de gobierno interpuesta entre instancias locales y estatales o nacionales, incluso si los gobiernos existentes fracasan cuando se trata de asuntos metropolitanos. Parte del problema puede residir en asumir que los gobiernos metropolitanos son la solución. La gobernanza metropolitana puede ser el mejor enfoque.” (p. 263) En el primer caso los asuntos se depositan en una nueva estructura de gobierno, en tanto, la gobernanza metropolitana busca proveer nuevos procedimientos.

Baer identifica la solución de la gobernanza metropolitana en la *Assambly Bil 2853* de 1980<sup>2</sup>, que mediante el sistema de asignación de metros (metro-allocations), marcó la pauta de un cambio radical en la planificación y la implementación (p.263), mecanismo que significaba la respuesta a cómo planear e implementar metropolitanamente en ausencia de gobiernos regionales. Igualmente destacable es que Baer explica que la innovadora legislación no fue el resultado de una planeación cuidadosa, sino la culminación de legislaciones mal interpretadas que se remontaban a 1967, y de acuerdos entre actores públicos, sin fines de lucro y privados.

Esta concepción incorpora la reflexión sobre complejos procesos informales que culminan en acuerdos legislativos innovadores, soluciones colectivas en redes interactorales y el “gobierno sin gobierno”, esto es, el arribo a soluciones mediante interacciones informales no planeadas, y procesos en los que el gobierno tradicional es sólo un actor entre muchos. Abundaremos sobre el enfoque informal en otro espacio. Pero las reflexiones de Baer son seminales, a manera de conclusión y destacando la fe en la técnica y la especialización contra la política y la tradición legal, aun cuando también resalta la importancia de procesos de solución de abajo hacia arriba realizados en la fase de implementación que rescatan los intereses promovidos en el flujo de arriba hacia abajo, o del grupo gobernante tomador de decisiones en instancias de representación tradicional. En este aspecto converge con el enfoque interpretacionista, al contemplar que en lo local se encuentra la especialización sobre los problemas del día a día, en su estudio respecto al uso del suelo, de manera que en la Unión Americana las ciudades pueden resistir a los mandatos del gobierno estatal mediante el lobbying de cambios legislativos.

Peter John respalda la idea de que en gobernanza las decisiones públicas se deben menos a las jerarquías de la burocracia, y más a relaciones de largo plazo entre individuos de organizaciones localizadas en varios niveles territoriales. Habla de redes que a diferencia de las conocidas son más abiertas, complejas y potencialmente inestables; de negociación y construcción de confianza en la vida política más que de procesos estándares de las burocracias, partidos o élites locales ocultas.

En suma, la gobernanza indica la existencia de nuevas redes entre gobierno y sociedad, y define a esta como patrones flexibles de toma de decisiones públicas basadas en redes

---

<sup>2</sup> Conocida como la “Housing element law”, “ley de la vivienda”.

holgadas de individuos (*loose networks of individuals*) (John, 2001, p. 9). Incluso, no existe manera de que el estado escape a estas presiones de cambio, aun cuando su intensidad varía entre lugares y contextos (p.14).

Esta perspectiva despoja de sentido a los estudios empíricos que buscan al “unicornio azul” de la gobernanza. La cuestión no es si existe o no gobernanza, lo que importa es rastrear las expresiones emergentes o evolución de la gobernanza, misma que tendrá características diversas según las características de las redes y la penetración, intensidad y variedad de sus actuaciones. David Arellano (2014) después de un análisis crítico de los enfoques normativos de la gobernanza, coincide en que se deben buscar formas de gobernanza y cómo surgen, se expresan y evolucionan, por tal motivo comprende a la gobernanza como la estructuración de un proceso de toma de decisiones, y que define la distribución del poder en un colectivo (p.13).

### Teoría descentrada

La teoría descentrada destaca la importancia de dilemas, tradiciones y la disputa política para el estudio de la gobernanza. Mark Bevir (2013) debate en el horizonte de la historia de la ciencia, identifica los grandes paradigmas y su vínculo o influencia con el mundo vivido.

La narración de esta epistemología es compleja, no hace un recorrido lineal sino un debate conceptual entre paradigmas, eso hace más compleja la lectura y comprensión de su propuesta, pero lo que pierde sencillez lo gana en un propuesta profunda y sustantiva.

El principal debate es entre unas ciencias sociales modernistas, ubicadas a lo largo de todo el siglo XX, y un posfundacionalismo, sobre éste va a construir una alternativa a la que denomina teoría descentrada.

La discusión central con el modernismo la enfoca en el *rational choice* y el nuevo institucionalismo. Identificará todas sus carencias atendiendo a sus expresiones menos desarrolladas, lo cual se justifica porque realiza un rastreo de su influencia a lo largo del siglo XX, desde sus precursores y hasta pretensiones de versiones blandas que en la práctica no superan a los modelos, clasificaciones, correlaciones constitutivas de explicaciones sociales formales.

La apuesta de Bevir es constituir una teoría de la gobernanza que se nutre del posfundacionalismo pero estableciendo nuevas categorías como el eje articulador de la teoría, motivo por que pone en evidencia las carencias de aquél con relación a su propia propuesta, marcando distancia de enfoques posmodernistas.

Su propuesta conceptual comporta una nueva o diferente comprensión de categorías fundamentales de las ciencias sociales: estado, poder, nación, política y democracia.

La gobernanza como una nueva política emerge en gran medida de la crisis del estado moderno (p.137). Emergencia entendida en el largo proceso reformista del XX, que en sus consecuencias conducirá al surgimiento de la gobernanza: es la respuesta a las insuficiencias y problemas propiciados por las reformas del aparato administrativo inspiradas en el *rational*

*choice*, el nuevo institucionalismo, englobadas además en distintos momentos del neoliberalismo.

Los discursos y políticas del mundo de hoy a cerca de los mercados y las redes dan lugar a cambios en la acción y la organización pública. Los actores locales interpretan y responden a esos discursos y políticas, resisten a las intenciones de las élites, y forjan sus propias prácticas de gobernanza (p.210).

Persiste sin embargo la influencia modernista. Si bien revela grietas en la democracia representativa, continúa apelando a la aparente neutralidad de los expertos. De manera que los principales cambios son influidos por estos expertos: “Today’s wallpaper is a blend of rational choice theory and the new institutionalism.” (p.141)

Critica que en el ascenso de la gobernanza están presentes conceptos que enfatizan el rendimiento más que los procesos, [es el caso de los índices de corrupción, rendición de cuentas, etcétera], son estándar para monitorear y auditar el rendimiento de la agencia pública. Estos indicadores se convierten en los legitimadores del estado. Son la respuesta de los expertos al problema de la gobernanza democrática que no se quedan en lo académico, de hecho, dan forma a gran parte de las políticas públicas (p.145).

Por lo anterior Bevir desarrolla la teoría descentrada (T.D.), que es una respuesta a dicho *expertise* que se dice neutral. Una narrativa amplia de la gobernanza debe rescatar la influencia del conocimiento generado por las ciencias sociales, en especial enfatizando que en mayor parte es el conocimiento de las redes y los mercados. Son narrativas que tienen raíces en los años 1970s, como respuesta a la crisis del estado (p.162).

Hoy día la gobernanza refleja las dos olas de la reforma al sector público: la primera es la del neoliberalismo (en los ochentas). Durante los años 1990s neoinstitucionalistas y socialdemócratas, tejieron la narrativa de que el neoliberalismo lejos de la eficiencia sólo fragmentó al estado, creando una plétora de redes, de manera que el nuevo reto sería timonear y comandar (p.162).

La crítica de T.D. es que dichas narrativas no son comprensivas, por lo que ofrece una historia de cómo diferentes teorías han afectado las políticas públicas.

En efecto, la nueva gobernanza emerge a los dilemas que socavaron al estado burocrático a finales del Siglo XX. Lo que informa la T.D. es que las narrativas son formas de explicaciones que funcionan relacionando acciones a los deseos y creencias que las producen. Las narrativas dibujan realidades contingentes y acciones situadas en un **contexto histórico**, lo cual implica que las creencias y prácticas de los actores relevantes se sitúan en un trasfondo de **tradiciones** particulares y respuestas a **dilemas** específicos (pp. 129-130).

Las tradiciones son inexorables en principio, pero no determinan o limitan las actuaciones posteriores. Bevir establece distancia del nuevo institucionalismo poniendo el acento en la agencia, más que en las reglas, como constitutiva de acciones y creencias. De manera que el carácter nacional, o las tradiciones nacionales son consecuencias contingentes de las formas

diversas en que los individuos adopta, modifica o rechaza sus herencias, y no el resultado de principios fijos que determinan la naturaleza de un pueblo, o su gobernanza (p.81-82).

Esto nos lleva a la idea del estado y su ejercicio en Mark Bevir:

1. Los patrones de gobierno emergen de diversas acciones y luchas políticas informadas por la variedad de creencias de agentes situados.
  - a. El estado no es nunca monolítico.
  - b. Los límites entre estado y sociedad civil son siempre borrosos.
  - c. La autoridad del estado se rehace, negocia e impugna constantemente de diferentes maneras y dentro de una amplia variedad de prácticas cotidianas.
2. Las prácticas cotidianas emergen de actores situados cuyas acciones y creencias son configuradas por tradiciones y expresadas en historias (narraciones).
  - a. Los actores socializan dentro de una idea determinada, y aprenden el marco de lo aceptable.
3. El estado es un sin estado (stateless) en el sentido de que no es una estructura preexistente causal que puede ser entendida por tener una existencia autónoma y efectos sobre y aparte de las creencias y acciones de la gente.
4. En resumen, estudiar el estado es narrar historias acerca de los significados de otras personas, es proveer narraciones acerca narrativas. (pp.67-69).

Entrelazada está la idea del poder en Bevir:

1. El poder es una fuerza carente de centro.
2. El poder aparece a través de la gobernanza en el sentido de que refiere a formas en las que las acciones de otros definen lo que cualquier individuo puede o no hacer.
3. Todo actor es habilitado o constreñido por la acción de otros. (p.209)
4. Los “núcleos ejecutivos” son caracterizados menos por sus funciones e instituciones que por las creencias, prácticas, protocolos y rituales. “Núcleo ejecutivo” (*core executive*) es un concepto que captura lo fluido y variedad de actores que están involucrados en la hechura de decisiones centrales. (p.210)

De lo anterior se desprende la idea de la gobernanza desde la teoría descentrada:

1. Está compuesta por redes y relaciones de poder que conectan diversas partes de la sociedad civil con el estado central.
2. Conciernen a las diversas redes que operan en las fronteras del estado y la sociedad civil.
3. Las redes se extienden más allá del núcleo ejecutivo para cubrir actores y prácticas que producen ciertas normas y relaciones de poder.
4. Dichas normas y relaciones de poder no son instituciones o estructuras sociales, sino productos contingentes de discursos dominantes, especialmente los que comunican el conocimiento y tecnologías desarrolladas por las propias ciencias sociales. (p.153)
5. La gobernanza es una práctica cultural porque es actividad significativa. Y es práctica histórica porque dicha actividad es contingente. Por tanto, la gobernanza no es monolítica.

6. Su naturaleza no está determinada por alguna norma abstracta, consiste más en rituales del día a día, que son contingentes, indeterminados, y abiertos a disputa. (p.156)

---

Cualquier modelo de gobernanza tiene fallas, pero distintas personas adscriben diferente contenido a dichas fallas (p.51).

1. Las creencias que sostienen una tradición pueden entrar en cuestionamiento (dilemas) en virtud de fallas o fracasos de lo que sustenta la creencia.
2. De esta manera surgen posibilidades para la disputa política sobre lo que constituye la naturaleza de la disputa.
3. Los actores de las posiciones en disputa promueven sus teorías (narrativas) en un contexto de normas y leyes que prescriben lo que ellos pueden legítimamente aspirar a realizar.
4. La disputa política da paso a reformas de gobernanza mismas que surgen como producto contingente de significados en disputa.

El modelo de gobernanza establecido en este complejo proceso exhibirá nueva fallas, y así sucesivamente se regenerará el proceso alterando el sentido de las tradiciones. El proceso continuo de interpretación, conflicto, y acción, generan un siempre cambiante patrón de gobernanza.

---

### Enfoques de la gobernanza metropolitana

Algunos estudiosos del fenómeno urbano concluyen que en México persisten orientaciones de gobernabilidad y no encuentran expresiones de gobernanza en red como las planteadas por la escuela anglosajona de la gobernanza. Frente a dichas conclusiones es pertinente especificar que Kooiman engloba en el concepto gobernabilidad a la gobernanza y al gobierno tradicional, en sus palabras la gobernabilidad combina las cualidades de gobernar y gobernanza (Kooiman, 1993, p. 260).

En general se reconoce que las regiones metropolitanas como unidades económicas y sociales dominantes en un mundo global. En este espacio se materializan con mayor nitidez características que se atribuyen a la gobernanza como la fragmentación de la hechura de políticas, horizontal y verticalmente, entre actores gubernamentales, privados y sociales. Las interacciones en esta condición son interdependientes, facilitan la innovación pero también la decisión de una unidad gubernamental impone al resto externalidades positivas o negativas (Feiock, 2009, p. 356).

Contra propuestas comunes en la literatura urbana que apuestan por el establecimiento de autoridades o gobiernos regionales para resolver problemas de acción colectiva horizontal en regiones metropolitanas, Feiock observa un conjunto de mecanismos de auto-organización cuya comprensión es central para el estudio de la gobernanza metropolitana. Descarta la



opción de autoridades regionales ya que en su mayoría en Estados Unidos no han sido exitosos, en parte por los conflictos políticos, en parte por la disponibilidad de alternativas menos costosas de coordinación (p.361), costos administrativos y de establecimiento de autoridades regionales, como la resistencia a perder autoridad de agencias preexistentes, o incluso a los costos para unidades locales con preferencias diferentes.

El mecanismo que provee de la mayor autonomía local es el de las redes informales de políticas, mismas que disminuyen los costos de gobernanza mediante normas de confianza y reciprocidad. Las condiciones que favorecen a estas redes están las interacciones repetidas, mismas que favorecen los acuerdos cooperativos.

Las redes informales emergen de interacciones no planeadas, como identificó en su momento Bear en el caso de California. Estas redes permiten coordinar complejas decisiones en el marco institucional formal, esto es, se entrelazan estructuras tradicionales y mecanismos en red. No obstante que plantea que estas redes permiten un preservar máximo de autonomía, reconoce también que el gobierno sí puede influir su desarrollo (p.365).

El aspecto problemático de este tipo de gobernanza en red se encuentra en que puede agudizar el problema de la fragmentación debido a las redes se orientan comúnmente a un servicio específico, sin contemplar que decisiones en una materia puede generar costos en otras arenas de políticas (371).

Las anteriores reflexiones podrían modificar las conclusiones de estudios hechos en México (Porras, 2007, 2016) que se inclinan por considerar que, ante la fortaleza de los presidentes municipales por su centralidad en los procesos políticos, se anulan las posibilidades de que las redes inter-organizacionales puedan ser autónomas.

En ambos planteamientos se resta importancia a la lógica de la institucionalidad informal. Arellano Gault plantea que en la informalidad existe amplia proclividad a sustituir el trato impersonal por intereses o necesidades personales. Esto revela las ventajas que se depositan en grupos o minorías bien organizadas, y el riesgo de la reproducción de estructuras de poder excluyentes y/o antidemocráticas.

#### Discusión

Después del reconocimiento de las discusiones sobre la gobernanza, afirmo que el enfoque de instituciones informales permite establecer puentes entre los modelos formalistas y los descentrados rescatando la riqueza de los dos enfoques, por un lado especificando las condiciones que favorecen la coordinación, y por el otro rescatando las singularidades que situadas explican aspectos sustantivos de los problemas. El enfoque en instituciones informales esclarece los riesgos y fortalezas de la acción pública que es garantizada por el establecimiento de reciprocidades informales, integra al análisis factores que inhiben o favorecen la cooperación, y lo hace en un horizonte que aspira a promover la creación de esferas de reciprocidad para disminuir los problemas de acción colectiva.

Esta propuesta contempla que la gobernanza se puede observar en las redes interactorales (no sólo interorganizacionales (Rhodes) pero su ontología se radica en procesos más que en las

propias redes, en tal comprensión, la gobernanza es el conjunto de procesos de articulación entre actores sociales, políticos y económicos, involucrándose en la atención a problemas colectivos por estar implicados sus intereses-necesidades o identificar oportunidades de actuación.

Entender la gobernanza como procesos de articulación multiactoral permite incorporar en las dinámicas de la gobernanza no sólo a redes autorganizadas y autónomas en el sentido de Rhodes, sino en la lógica de la autonomía social de Castoriadis, esto implica que las redes se pueden entretejer incluso promovidas desde el Estado, pero en sus dinámicas y procesos internos conservan la capacidad de cuestionar y desviar en sentidos autogenerados las normas gubernamentales. Se diría que son redes con la capacidad de negociar ante la autoridad, aceptar un cierto grado de interdependencia o heteronomía, pero reservando la capacidad de cuestionar o incluso ser disruptivos. Serían redes que se crean y recrean en función de la diversidad de contextos, tradiciones e historicidades. No son redes de vínculos fijos, sino variables, conexiones que se accionan o desactivan en función de las demandas del entorno al asunto que atienden. Por lo tanto no es correcto hablar de organización, los objetivos son igualmente líquidos, variables, se adaptan también a circunstancias y cursos de acción.

Un grupo de ciudadanos pueden surgir por reticulaciones diversas, vínculos de confianza o proximidad social, y en el proceso integrar a otras formaciones, individuos o redes para propósitos específicos y pasajeros, entrando en lógicas de conexión, desconexión y reconexión, lo cual incorpora además la aceptación y disposición a la fricción o el conflicto. El primero puede tomar la forma de organización social, con algún grado de distribución de funciones y tareas racionalmente definidas, pero cuando se amplía, recorta o reforma el tejido se accionan lógicas extraracionales, metaracionales o irracionales.

Cuando se establecen rituales y crean símbolos compartidos comienza la emergencia de un campo social creado intersubjetivamente que trasciende ampliamente la acción calculada o racional, por eso es limitado hablar de autorganización, es preferible comprender a las redes como reticuladas simbólica e intersubjetivamente en función de una rica variedad de motivaciones, pueden ser instrumentales o aspiraciones solidarias, pueden mutar de una a otra o entremezclarse de forma que ni el propio sujeto de la acción puede separar con toda precisión el grado de motivación colectiva o particularista. En estas circunstancias es que se habla de complejos procesos en red, o en redes, dichas disposiciones no son controlables, manipulables o programables a la manera del diseño institucional.

Pero sí pueden ser gestionados los procesos a partir de una plataforma de prescripciones, misma sobre las que existe abundante reflexión en la literatura sobre la gobernanza: cooperación, coordinación, colaboración, confianza, apertura informativa, deliberación, participación, innovación, reinención, resignificación de tradiciones; discusión y disputa para superar constreñimientos que reproducen las estructuras naturalizadas de poder y dominación, incluidos los discursos tecnocráticos o de los especialistas.

Gault selecciona de la literatura que teoriza sobre la gobernanza, los pronunciamientos prescriptivos de la misma, y deja de lado prácticamente los descriptivos, este tipo de lectura llevaría en el futuro a hablar con todo claridad de las promesas no cumplidas de la

gobernanza, parafraseando la célebre frase de Norberto Bobbio sobre la democracia. En esta perspectiva se pasa por alto que gobernanza al igual que democracia ofrece un conjunto de valores que se pueden desprender de la expansión de virtudes sociales como la participación, deliberación, cooperación, coordinación en tanto aspiraciones que no niegan ni rechazan la fricción o el conflicto, sino que se les incorpora como parte del proceso participativo y deliberativo que puede ser superado gracias a las implicaciones educativas de estos.

Es cierto que lo anterior conlleva procesos de establecimiento rutinario de prácticas recíprocamente aceptadas y sancionadas, lo que en otras palabras se puede resumir en dos palabras: instituciones informales. Cuando se incorpora a la teoría de la gobernanza una teoría de las instituciones informales, se otorga a la primera la razón respecto a que en los procesos de gobernanza se establecen prácticas de confianza, cooperación, colaboración, corresponsabilidad, acceso a información y en ciertas condiciones rendición de cuentas, pero también se le otorga protección al incorporar la comprensión de los mecanismos por los cuales se establecen prácticas informales anómicas que se engloban en el concepto corrupción.

Se diría que el concepto gobernanza también incorpora la comprensión de los procesos por los cuales se propician dinámicas clientelares y particularistas, justo porque ocurren en dimensiones distintas a las de los marcos normativos jurídicos o los espacios de control del Estado, en este sentido hablaríamos de gobernanza como categoría explicativa de las complejas dinámicas en red que desembocan en perversión de la acción pública, enfoque por el cual se puede acceder a la comprensión de dichos procesos y al diseño de estrategias de contención, prevención o regulación.

En términos normativos la gobernanza tendría que ser comprendida como un horizonte deseable de acción, o como misión de la sociedad, al igual que en las promesas de la democracia (Sartori), esta sería la concepción.

En el ámbito de la gobernanza a nivel metropolitano, la cuestión que se atiende es el de la complejidad multiactorales que ocurre en el espacio y territorio de las grandes conglomeraciones urbanas en las que coexisten autoridades, poblaciones y organizaciones ancladas en demarcaciones administrativas autónomas contiguas. La gobernanza en estos territorios plantearía el establecimiento de un conjunto de orientaciones axiológicas sobre nuevas formas de acción pública, y un conjunto de disposiciones sobre la administración de riesgos de dichas formas de acción que advierten sobre determinados procesos que derivan en particularismos y abuso de poder.

Propuesta conceptual de la gobernanza metropolitana

Gobernanza metropolitana en su acepción axiológica invita a comprender que de forma no planeada emergen configuraciones multiactorales en donde antes los asuntos se resolvían jerárquica y unilateralmente, La invitación es aceptar estos pronunciamientos como expresiones de una sociedad cada vez más capaz de actuar autónoma y articuladamente en procesos donde se articulan grupos sociales diversos que comparten experiencias y colaboran en la resolución de problemas que pueden no ser compartidos en lo específico pero sí en

términos de valores y aspiraciones de justicia social. En la medida en la que los gobiernos locales entiendan estas lógicas como oportunidades para co-crear, co-resolver y co-actuar ante problemas que de resolverse de manera tradicional agudizarían el desafecto de los ciudadanos por las formas tradicionales de representación política, así como la desconfianza en los políticos y la política, en esa medida se incorporan aspiraciones normativas de la teoría de la gobernanza. Por otro lado, no se debe desatender la posibilidad de que estas expresiones deriven en el surgimiento de nuevas formas de micro o neo-cacicazgos urbanos, y para prevenir tales riesgos es necesario un enfoque de gobernanza empírico y deseablemente etnográfico.

Una teoría etnográfica de la gobernanza invitaría a ir al lugar de la vida cotidiana de los actores reticulados en torno a asuntos urbanos que les afectan, acudir a dicho espacio con un enfoque emic, en donde se captan las significaciones, rituales y simbolismos de los actores sociales como son vividos y expresados por ellos mismos, en un afán de incorporar sus aspiraciones al proceso de actuación de los gobiernos locales. Sin embargo, en otra fase del proceso de la acción pública, se intervendría con un enfoque etic, afín de prevenir los riesgos del establecimiento de prácticas micro-clientelares o micro-caciquiles.

Por su parte, una teoría etnográfica de la gobernanza metropolitana buscaría atender las anteriores cuestiones en problemas que trascienden fronteras administrativas, las incógnitas que orienten dichas investigaciones atenderían los problemas que son construidos axiomáticamente desde la autoridad, buscando la perspectiva del ciudadano que lo vive, el que quebranta la norma jurídica o el que la acata significándola desde sus propias disposiciones. Este enfoque busca alterar la lógica jerárquica y tecnocrática tradicional, eficientista, e introducir nuevos significados, nuevas perspectivas y aspiraciones urbanas, las del ciudadano de lo cotidiano; la cuestión es problematizar las verdades técnicas a partir de las realidades cotidianas del ciudadano. Este enfoque atiende a la gobernanza prescriptiva y aspira a ampliar las redes de actuación en la resolución de los problemas metropolitanos. Complementariamente, un enfoque realista de la gobernanza metropolitana buscaría respuestas a los procesos que orientan la acción social a particularismos, se plantearía incógnitas sobre los resortes que orientan a las agrupaciones ciudadanas a desentenderse de las afectaciones a terceros, y a los mecanismos necesarios para prevenir o alterar procesos particularistas, clientelares y/o caciquiles.

En resumen, la idea de gobernanza metropolitana conjuga, por una parte, los componentes de las redes multiactorales en las relaciones estado-sociedad, y los retos que surgen del crecimiento de las aglomeraciones urbanas que reticulan realidades urbanas y problemáticas socioespaciales de demarcaciones administrativas contiguas; y por la otra, conjuga enfoques comprensivos desde los procesos reticulares de los actores en el nivel de la vida cotidiana, con procesos de definición y atención de problemas persistentemente tradicionales o jerárquicos, en una búsqueda empírica de casos de integración innovadora de ambas perspectivas, o de reflexión sobre disposiciones adversas que ratifican tradiciones administrativas, sostienen tradiciones sociales, o propician disruptivamente nuevas emergencias sociales.

Gobernanza entiende entonces que es necesario aproximaciones a la comprensión de la lógica de la acción en red, en el entendido de que lo público se constituye por la reticulación de redes de diversa índole: interorganizacionales, horizontales, redes de redes, redes formales y redes informales, epistémicas, de políticas, de interés, temáticas, virtuales. El espacio público está constituido por redes y sus reticulaciones

Cuando se interpreta la gobernanza como una metaorganización (Arellano Gault, 2014, p. 20) se está omitiendo el carácter no estructurado de algunos tipos de redes, las cuales tiene la capacidad de activar y desactivar reticulaciones según convenga a la situación, de igual manera son policéntricas, de manera que según coyunturas pueden cobrar predominancia unos centros en unos casos y cambiar el centro en otros. Las redes en gobernanza pueden ser fluidas, líquidas, tomar formas diversas, variar sus formas y extensiones, todo lo cual trasciende con mucho la idea de metaorganización.

## Bibliografía

- Arellano Gault, D. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 9-29.
- Baer, W. C. (1988). California's Housing Element: A Backdoor Approach to Metropolitan Governance and Regional Planning. *The Town Planning Review*, 59(3), 263-276.
- Bevir, M. (2013). *A Theory of Governance*. Berkeley: University of California Press.
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (Eds.). (2016). *Routledge Handbook of Interpretive Political Science*. Abingdon: Routledge
- Feiock, R. C. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 44(3), 356-377. doi:doi:10.1177/1078087408324000
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London, GBR: SAGE Publications Inc. (US).
- Kooiman, J. (Ed.) (1993). *Modern Governance, New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- Porras, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia*.(69), 161-185.
- Porras, F. (2016). La gobernanza como red: Una mirada desde México. In E. E. Ramírez de la Cruz (Ed.), *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas: aproximaciones y casos* (pp. 61-83). México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (Ed.) (2003 [1997]). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- S. Davies, J. (2011). Repensando las redes: gobernanza como hegemonía. In M. Bassols & C. Mendoza (Eds.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas* (pp. 37-65). Barcelona: Anthropos Editorial, UAM-Iztapalapa.