

Gobernanza y gobernanza territorial: aportes al debate

Por *Francisco* PORRAS*

A PESAR DE SU CADA VEZ MÁS EVIDENTE presencia e impacto en diferentes disciplinas —particularmente en las ciencias políticas, la administración pública, la economía y los estudios urbanos y ambientales—, las distintas literaturas de la gobernanza todavía enfrentan el reto de demostrar su valía en algunos ámbitos y consolidar sus aportes en otros.

Una búsqueda mínima en Internet, en los catálogos de bibliotecas —incluyendo repositorios de tesis de posgrado— y en las bases de datos de revistas científicas muestran un aumento considerable en el uso (polisémico) del término. La gobernanza o, quizá sería mejor usar el plural a pesar de su cacofonía, las *governanzas* pueden referirse a un enfoque heurístico que enfatiza la interdependencia entre actores(as) e instituciones gubernamentales y no gubernamentales; un conjunto de teorías en proceso de consolidación que versan sobre las interacciones público-privadas en red, y cómo éstas posibilitan el cumplimiento de objetivos comunes; varios instrumentos de timoneo público-privado que caracterizan a los nuevos estilos de gestión que aspiran al *cogobierno*; diferentes agendas de investigación o de cambio social que buscan mayor participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas; y/o la modificación de la naturaleza de las relaciones sociales, resultado de un giro sistémico hacia la preeminencia de las redes y los mercados sobre las jerarquías.¹ Cuando se dice “gobernanza” en realidad se puede estar haciendo referencia a uno o varios de estos significados básicos, entendidos con diversos contenidos, contextos y presupuestos teórico-metodológicos.

A pesar de lo anterior sigue existiendo la aspiración, al menos implícita, de encontrar patrones o estructuras conceptuales que unan los diferentes cuerpos de literatura. Después de todo, cada uno de ellos usa el término de manera más o menos consistente dentro de cierta disciplina, problema o sector de política pública,

* Profesor e investigador del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora; miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Red Gobernanza Metropolitana del programa Redes Temáticas Conacyt, México; e-mail: <fporras@institutomora.edu.mx>.

¹ Francisco Porras, *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*, México, Instituto Mora, 2016.

lo que genera subconjuntos de asuntos que —en la práctica— se encuentran interconectados. Las literaturas de la gobernanza no son, ni aspiran a ser, unívocas; no todas se reducen a proposiciones compatibles entre sí que puedan ser compartidas por todas las definiciones o por todos los “marcos organizativos”² que se derivan de ellas. Sin embargo, el hecho de que todas usen el término sugiere que al menos algunas comparten problemas fundamentales que se muestran en los referentes conceptuales comunes, las categorías y aproximaciones similares —o compatibles— y las preocupaciones de fondo que aparecen de manera reiterada.

El presente artículo argumenta que las propuestas de la gobernanza territorial deberían ser recibidas y ponderadas usando esta perspectiva sistémica, que toma en cuenta su vinculación con otros cuerpos de literatura sobre la gobernanza. Lejos de considerar a la gobernanza territorial como un subconjunto más o menos independiente de aportes a los estudios del territorio, la perspectiva sistémica propone que esta literatura debiera estar interconectada con ciertos problemas fundamentales, muchos de los cuales han sido introducidos en la discusión académica por las ciencias políticas y la administración pública. Hacerlo es algo no sólo recomendable sino indispensable para ponderar la valía de la gobernanza territorial.

La perspectiva sistémica tiene dos ventajas importantes: permite identificar los presupuestos teóricos, empíricos y metodológicos que comparten diversos cuerpos de literatura y que, al ser comunes, han impulsado desarrollos con cierto “parecido de familia” —para usar la expresión establecida por Ludwig Wittgenstein.³ El parecido de familia es relevante en el sentido de que influye en la interpretación de las definiciones, estableciendo un cierto *corpus* o *canon* de referencia que es útil para arbitrar entre distintas propuestas, particularmente si son estipulativas o normativas. La literatura sobre la gobernanza territorial puede enriquecerse en la medida en que reconoce presupuestos básicos que comparte con otras literaturas, que de hecho dan forma a sus propias contribuciones.

La segunda ventaja es que la aproximación sistémica evita discusiones meramente centradas en la pertinencia o utilidad de las definiciones y marcos organizativos concretos, para poner el énfasis en los problemas transversales que permiten el trabajo inter-

² Gerry Stoker, “Governance as theory: five propositions”, *International Social Science Journal* (Unesco), vol. 50, núm. 155 (marzo de 1998), pp. 17-28, p. 26.

³ Ludwig Wittgenstein, *Philosophical investigations*, Oxford, Basil Blackwell, 1986, p. 32.

disciplinario. Las propuestas de la gobernanza territorial no tienen sentido más que en la medida en que se reconozcan como parte de un conjunto de literaturas sobre la gobernanza que comparten la preocupación por algunos (grandes) problemas. En el mejor de los casos, la consideración de estos grandes problemas —presentes de muy diversas maneras en las ciencias sociales— ayuda a “dar sentido al mundo de la vida” individual y comunitaria.⁴

El argumento se presenta en tres partes principales. En la primera —considerablemente más extensa— se rastrean los aportes fundamentales al debate de la gobernanza vistos desde las literaturas de la ciencia política y la administración pública, poniendo énfasis en las definiciones y marcos organizativos que conciben la gobernanza como una herramienta teórica con cierta capacidad para hacer generalizaciones. En la segunda se elabora acerca de algunos de los desarrollos clave en la literatura de la gobernanza territorial. Finalmente, una breve sección conclusiva considera elementos para la conformación de una agenda de investigación de la gobernanza territorial como resultado de la perspectiva sistémica.

La perspectiva sistémica de la gobernanza

UNA característica evidente del uso contemporáneo de las categorías y modelos de gobernanza es su polisemia. Al igual que otras categorías como *igualdad*, *libertad*, *democracia* y *justicia*, por mencionar sólo algunas, las literaturas académicas no presentan una definición más o menos unívoca del término que sea usada de manera más o menos consistente. Por el contrario, los usos son tan diversos y contradictorios que bien podrían ser descritos como una “multiplicidad babilónica”,⁵ para emplear una expresión que originalmente criticaba la poca sistematización y consistencia de los cuerpos de literatura de las redes de política pública.

Un esfuerzo reciente localizó sesenta y una definiciones de la gobernanza con aspiraciones a realizar algún tipo de generalización teórica, más o menos explícita. Aunque generadas en contextos disciplinares, con metodologías y problemas de política pública concretos, estas definiciones aportan elementos para entender las

⁴ Gilles Paquet, *Crippling epistemologies and governance failures: a plea for experimentalism*, Ottawa, University of Ottawa Press, 2009, p. xi.

⁵ Tanja Börzel, “Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks”, *Public Administration* (Wiley Blackwell), vol. 76, núm. 2 (1998), pp. 253-276, p. 253.

dinámicas de la gobernanza más allá de los contextos mismos, identificando elementos o correlaciones constitutivos de *cualquier* proceso de gobernanza.⁶

Tales dinámicas incluyen definiciones altamente abstractas, que conciben la gobernanza como una gran modalidad de organización socio-político-económica; las que enfatizan los actores(as)/instituciones/recursos de la sociedad civil organizada; las que se centran en las capacidades de timoneo del gobierno; las que redefinen lo público, ampliándolo para incorporar a nuevos(as) actores(as); las que identifican la gobernanza con los Nuevos Instrumentos de Política Pública (NIPP), particularmente los que implican enfoques más “suaves” basados en la distribución de información; las que equiparan la gobernanza con las Redes de Política Pública (RPP) o con algún otro tipo de red; las que proponen ciertos atributos normativos (por ejemplo “nueva”, “democrática” o “buena”) como constitutivos esenciales de la gobernanza; las que consideran el entorno internacional/global y su nivel de interdependencia; las que ven los procesos sociopolíticos desagregados en diversos niveles territoriales que, sin embargo, se encuentran interconectados; las que definen la gobernanza como la nueva economía política; las que ponen énfasis en los interfaces público-privados con connotaciones democráticas (añadiendo adjetivos como “participativa”, “interactiva”, “colaborativa” o “plural”); y las que la ven como un proceso de desarrollo más o menos continuo de las teorías del Estado, entre otras.⁷

Si uno(a) considera que estos grupos de definiciones, a su vez, pueden proponer enfoques y teorías más o menos consolidadas; introducir NIPP y/o nuevos estilos de gobierno; avanzar agendas de cambio o de investigación, o generar cambios en la realidad social misma, según lo que se dijo anteriormente, el resultado es un mosaico complejo de definiciones y aportes de distinta naturaleza que es difícil navegar.

Una primera vía para atender esta complejidad es mapearla detalladamente para después escoger entre definiciones. Para algunos(as), ésta es una cuestión de concordancia entre el problema de investigación, las categorías o variables propuestas por una definición o modelo y la evidencia disponible; una aproximación particularmente popular en tesis de posgrado. Para otros(as), es un

⁶ Porras, *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas* [n. 1].

⁷ *Ibid.*, pp. 30-34.

asunto de consistencia entre preguntas, argumentos y narrativas,⁸ o entre dilemas, respuestas concretas a esos dilemas y narrativas resultantes, también formulado como dilemas, prácticas y teorías.⁹ El punto clave en esta aproximación es la consistencia presentada de manera argumentativa: dada la gran dispersión de las literaturas, proponer un caso a favor o en contra de una determinada concepción de gobernanza se basa en la coherencia o compatibilidad entre el objeto de estudio y las herramientas conceptuales y metodológicas empleadas.

Los(as) autores(as) que usan esta perspectiva, que es la gran mayoría, se ven obligados(as) a realizar un estado del arte que generalmente es limitado (o muy limitado, dadas las restricciones de extensión usuales). Una vez identificados los referentes relevantes, la discusión generalmente se centra en señalar la(s) definición(es) a emplear o el conjunto de elementos teóricos de ésta(s) que permiten realizar el análisis. Sin embargo, dado el poco desarrollo teórico de las literaturas de la gobernanza,¹⁰ el “motor explicativo” pocas veces proviene de ellas mismas, haciendo necesaria la incorporación de teorías más establecidas para proponer correlaciones entre variables. Como resultado, a pesar de las múltiples posibilidades que ofrecen las literaturas, es muy frecuente que la gobernanza sea usada meramente como un enfoque que resalta interdependencias entre actores(as), instituciones y recursos; o como un modelo normativo/prescriptivo, más o menos desarrollado, que señala cómo deberían ser los procesos de política pública. En el mejor de los casos se gastan demasiados recursos en demostrar por qué tal definición es mejor que otras o, en el peor, simplemente se espera llevar la definición o modelo a campo para verificar si se prueba o no. El hallazgo usual, como se sabe, es que pocas veces (si alguna) se logra probar la definición o el modelo tal como se presenta en la teoría.

⁸ Por ejemplo Roderick Arthur William Rhodes, “Governance in public administration”, en Jon Pierre, ed., *Debating governance: authority, steering, and democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 66-67.

⁹ Cf. Mark Bevir, *Governance: a very short introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2012; y del mismo autor, “Governance as theory, practice, and dilemma”, en Mark Bevir, ed., *The SAGE Handbook of Governance*, Palo Alto, CA, SAGE, 2011.

¹⁰ Porras, *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas* [n. 1].

El canon de la gobernanza

Sin cuestionar el criterio de consistencia entre los diferentes elementos de la investigación —lo que es necesario independientemente de su diseño— lo cierto es que ya la elección de la definición o marco organizativo más adecuado tiende a producir aproximaciones focalizadas, subraya más las diferencias que las coincidencias entre significados y, en el largo plazo, fomenta la dispersión de las literaturas. Considerar varias definiciones, y contrastarlas entre sí para escoger la que se considera mejor para resolver un problema de investigación, tiene la ventaja de que aumenta la exactitud y la consistencia en el uso del término. No obstante, enfatizar lo que diferencia a los cuerpos de literatura dificulta identificar presupuestos, categorías e implicaciones que, provenientes de otras definiciones o disciplinas, han influido en la conformación de un cierto corpus o canon de la gobernanza.

Este corpus o canon estaría formado por presupuestos básicos que ayudarían a interpretar las distintas literaturas de una manera más o menos coherente, entre los que se encuentran leer y citar a los(as) mismos(as) autores, usar categorías similares, entenderlas de manera más o menos consistente y desarrollar una agenda conjunta a partir de los puntos comunes, entre otros elementos. Una mirada sistémica a las literaturas de la gobernanza tendría que considerar estos referentes compartidos que, de manera más o menos explícita, están presentes en los diferentes cuerpos de literatura.

Aquí, se entiende, no se está argumentando una narrativa de desarrollo lineal o teleológico entre los diferentes aportes de la gobernanza, ni tampoco una lógica de “bola de nieve” que, conforme avanza, va integrando los componentes de las diferentes definiciones generando una sola interpretación cada vez más amplia y compleja. Por el contrario, el establecimiento de este canon —al igual que el establecimiento de cualquier otro— tiene que ver tanto con desechar elementos no relevantes como con la integración de categorías conceptuales, empíricas y metodológicas que han resultado útiles y que se confirman mutuamente. En ese sentido, Mario Bunge está en lo correcto al argumentar que las teorías se consolidan a través de procesos de adición, ejemplificación, generalización, refinamiento de conceptos y contrastación con la realidad empírica.¹¹ Una mirada sistémica a las literaturas de la gobernanza

¹¹ Mario Augusto Bunge, *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*, México, Siglo XXI, 2007, p. 167.

sugiere que la mutua confirmación o descalificación que realizan los distintos cuerpos de literatura ayuda a definir su canon, el cual (a su vez) es indispensable para ponderar la valía teórica de éstos.

Si consideramos propuestas con aspiraciones teóricas, *i.e.* que ofrecen definiciones o marcos analíticos para establecer correlaciones entre variables que pueden ser aplicadas a más de un contexto específico, es evidente el aporte central realizado por las ciencias políticas y la administración pública. En efecto, autores(as) pertenecientes a estas disciplinas son los(as) que, una vez introducido el término a la discusión académica, lo han desarrollado más consistentemente. Mark Bevir, Jan Kooiman, B. Guy Peters, Jon Pierre, Roderick A. W. Rhodes, Gerry Stoker y, más recientemente, Eva Sørensen y Jacob Torfing son constantemente citados cuando se trata de entender qué es la gobernanza y cuáles son las posibles implicaciones empíricas y metodológicas, independientemente de la disciplina desde la que se realiza el análisis. Alrededor de ellos(as) se ha generado una nube creciente de aportes, incluyendo los de la gobernanza territorial, de muy diversas disciplinas y perspectivas analíticas, sectores de política pública y contextos sociopolíticos.

Aunque todavía a discusión, se podría argumentar que el canon de la gobernanza tiene los siguientes referentes:

a) *Los(as) actores(as), instituciones y recursos gubernamentales son insuficientes para atender los problemas.* Ya se ha argumentado convincentemente que el hecho que el Banco Mundial, y no un(a) autor(a) académico(a) o una institución educativa, haya reintroducido el término en las ciencias políticas y la administración pública es una desventaja que puede ser importante.¹² Las críticas que esto ha generado se centran, en primer lugar, en señalar la naturaleza prescriptiva de muchas definiciones de gobernanza que poseen presupuestos normativos pro-libre-mercado, cuando no abiertamente neoliberales. En segundo lugar, las narrativas en torno al uso del concepto parecen presuponer que la gobernanza es algo “nuevo, más avanzado, sin fricción, voluntarista-consensual y más protector de la libertad” que el gobierno tradicional¹³ sin realmente demostrarlo con evidencia empírica.

Coincidimos con Claus Offe en que es necesario “afinar (*sharpen*) el concepto de gobernanza introduciendo fronteras conceptuales

¹² Claus Offe, “Governance: an ‘empty signifier’?”, *Constellations* (Wiley Blackwell), vol. 16, núm. 4 (diciembre de 2009), pp. 550-562.

¹³ *Ibid.*, p. 551.

alrededor de él”,¹⁴ pero lo cierto es que la intuición básica del Banco Mundial ha sido considerablemente influyente en la conformación del canon. Para el Banco Mundial, los problemas cada vez más complejos en la sociedad y los mercados evidencian que los gobiernos actuales no poseen los recursos para resolverlos o gestionarlos de manera efectiva,¹⁵ lo que hace de sus encomiendas en algunos sectores mandatos incumplibles. Los dos informes referidos presuponen que, en el contexto de la posibilidad de los Estados fallidos, problemas tales como el estancamiento de la economía, la pobreza y la exclusión social, la baja expectativa de vida frente a las pandemias, la corrupción y las guerras civiles no pueden ser resueltos/atendidos/gestionados meramente con actores(as), instituciones y recursos gubernamentales.

La correcta atención de estos “problemas retorcidos” (*wicked policy problems*) requiere ir más allá de los límites del gobierno,¹⁶ incorporando a actores(as), instituciones y recursos de la sociedad organizada y de los mercados. Por tal razón, la gobernanza es distinta a la gobernabilidad, ya que en esta última la centralidad gubernamental es indispensable, mientras que en la gobernanza no lo es.¹⁷ Como implicación inmediata, esto requeriría que toda política pública, sectorial o transversal, adoptara el enfoque de Redes de Política Pública (RPP). Es decir, incluyendo a todos los actores(as) gubernamentales y no gubernamentales que se congregan en torno a un problema público.

b) *La atención de los problemas sociales y la creación de nuevas oportunidades necesita de la colaboración público-privada.* En el fondo, las limitaciones de las capacidades gubernamentales se deben a la dispersión de los “lugares de poder” (*i.e.* de los lugares de toma de decisiones) que ahora se encuentran de una manera importante en la sociedad organizada y en los mercados, no solamente en el sector gubernamental.¹⁸ Estos lugares se en-

¹⁴ *Ibid.*, p. 552.

¹⁵ Cf. The World Bank, *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth* (Informe núm. 8209), en DE: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1989/11/439705/crisis-sustainable-growth-sub-saharan-africa-long-term-perspective-study>>. Consultada el 5-vi-2018; y The World Bank, *Governance and development* (Publicación núm. 10650), en DE: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>>. Consultada el 5-vi-2018.

¹⁶ Gilles Paquet, *Tackling wicked policy problems: equality, diversity and sustainability*, Ottawa, Invenire Books, 2013.

¹⁷ Luis Fernando Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.

¹⁸ Jan Kooiman, “Social-political governance. Introduction”, en *id.*, ed., *Modern governance: new government-society interactions*, Londres, CA, SAGE, 1993.

cuentran interconectados, de manera que lo que sucede en el nivel local puede repercutir en el global y viceversa,¹⁹ lo que a su vez sugiere que la interdependencia existente entre actores(as) e instituciones se ha acrecentado en las últimas décadas. De hecho, las literaturas de la gobernanza *presuponen* que la autoorganización a nivel sistémico, particularmente la que depende de los recursos informáticos, ha aumentado de una manera notable, por lo que las sociedades actuales son menos gobernables que en el pasado.²⁰ Es decir, son menos gobernables desde un solo punto de referencia, ya que ellas mismas aspiran a autogobernarse en sus diferentes niveles y contextos.

La mayor autoorganización también implica que los recursos necesarios para que los gobiernos, sociedades y mercados alcancen sus objetivos se comparten entre un número mayor de actores(as), por lo que la tarea de gobernar, aunque siempre puede adquirir diversas modalidades —jerárquica, autoorganizada, cogobierno y formas híbridas; resolviendo problemas, creando instituciones o dirigiendo el sistema—,²¹ es siempre un asunto *colectivo*. Por esa razón, la gobernanza es “la totalidad de interacciones que buscan resolver un problema o crear una nueva oportunidad”.²² Ésta es la clave normativa central de las literaturas de la gobernanza. A pesar de que asistimos a la dispersión de las formas tradicionales de poder, la atención a los problemas fundamentales de la sociedad requiere de la colaboración entre gobiernos, sociedad civil y mercados. Ésta colaboración no solamente es algo deseable sino realmente indispensable en ciertos problemas retorcidos.

c) La gobernanza implica redes de actores(as) gubernamentales y no gubernamentales. Reconocer que la porosidad de los límites entre el Estado y la sociedad siempre ha existido es el “parecido de familia” de las literaturas de la gobernanza.²³ Para las diferentes definiciones y marcos organizativos, los procesos de gobernanza presuponen que no es posible distinguir estrictamente entre funciones públicas, privadas y sociales sino que, por el contrario, vivimos

¹⁹ Jan Kooiman, “Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity”, en *ibid.*

²⁰ Aguilar, *Gobernanza y gestión pública* [n. 17].

²¹ Jan Kooiman, “Societal governance: level, modes and orders of social-political interaction”, en Pierre, ed., *Debating governance* [n. 8].

²² Jan Kooiman, *Governing as governance*, Londres, SAGE, 2003, p. 4.

²³ Mark Bevir y Roderick Arthur William Rhodes, “The life, death and resurrection of British governance”, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 65, núm. 2 (2006), pp. 59-69.

en un entorno que fomenta la borrosidad. Ello se manifiesta en la consolidación de actores(as), instituciones y recursos que son públicos, privados y sociales al mismo tiempo, los cuales son fruto de procesos de “amplia inclusión”.²⁴ En efecto, en entornos complejos, los(as) actores(as) gubernamentales pueden desempeñar funciones antes pensadas como exclusivas de la iniciativa privada o la sociedad organizada; mientras que los mercados pueden desarrollar perspectivas de cogobierno y responsabilidad social; y la sociedad civil puede incidir en el gobierno y en el comportamiento de las empresas y los mercados. Conforme los procesos de gobernanza avanzan, es deseable que en cada iteración diagnóstico-diseño-implementación-evaluación se incremente el número de actores(as) hasta llegar a un equilibrio que represente los intereses públicos, privados y sociales que son relevantes para cada problema.

En concreto, eso significa que el mantenimiento de redes formadas por actores(as) gubernamentales y no gubernamentales debe estar en el centro de los procesos de gobernanza. De hecho para algunos(as) autores(as), las redes mismas, cuando son autoorganizadas e interorganizacionales, se identifican con la gobernanza,²⁵ ya que éstas facilitan la generación de los recursos público-privado-sociales necesarios para la atención de un problema. En este sentido se puede hablar de una cierta “gobernanza sin gobierno”,²⁶ ya que las instituciones del Estado pueden reconocer su interdependencia de otros(as) actores(as), instituciones y recursos, incorporándolos como un *input* en el cumplimiento de los objetivos gubernamentales.

A pesar de que posteriormente se argumentó que la definición estipulativa de la gobernanza como red nunca se propuso de manera normativa más allá del contexto de los países industrializados, ya que es una simple “metáfora”²⁷ que ayuda a organizar la evidencia empírica, lo cierto es que en las ciencias políticas y en la administración pública ya está firmemente establecida la

²⁴ François Graña, *Diálogo social y gobernanza en la era del “Estado mínimo”*, Montevideo, OIT/Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, 2005, p. 7.

²⁵ Roderick Arthur William Rhodes, *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Maidenhead, Open University Press, 1997.

²⁶ Roderick Arthur William Rhodes, “The new governance: governing without government”, *Political Studies* (Political Studies Association and Wiley), vol. 44, núm. 4 (1996), pp. 652-667.

²⁷ Roderick Arthur William Rhodes, “The governance narrative: key findings and lessons from the ESRC’s Whitehall Programme”, en *id.*, ed., *Public administration: 25 years of analysis and debate*, Malden, MA, Wiley Blackwell, 2011.

conjetura de que la gobernanza implica redes. Para la mayoría de los(as) académicos(as), la gobernanza es una forma de dirección/organización basada en redes (horizontales), lo que la hace diferente al gobierno tradicional que usa preponderantemente las jerarquías (verticales).

d) *El gobierno se transforma constantemente para mantener un lugar central en los procesos de gobernanza.* Aunque al principio la gobernanza definida como red produjo una visión extremadamente pesimista acerca de las capacidades del Estado para dirigir la sociedad y la economía,²⁸ en los últimos años han emergido ciertos consensos acerca del lugar central que el gobierno ocupa en los procesos de gobernanza. En primer lugar, las diferencias entre gobierno y gobernanza no parecen ser cualitativas ni producir aproximaciones incompatibles entre sí; al contrario, las diferencias muchas veces son meramente cuantitativas y se pueden ver como un *continuum* de atributos y funciones.²⁹ Por ejemplo, las redes y la autoorganización están presentes tanto en el ejercicio jerárquico del poder como en la coordinación que se da en la gobernanza, solamente que en esta última son más abundantes.

En segundo lugar, a pesar de que existen más procesos en los que el Estado ocupa un lugar de coordinador y reconoce que los recursos necesarios para atender los problemas se encuentran en la sociedad organizada y en los mercados, los gobiernos continúan ocupando un lugar fundamental.³⁰ Esto ha sido posible porque, de manera muy explícita, los gobiernos se han adaptado y han introducido más instrumentos que buscan timonear (*i.e.* dirigir suavemente a través de la información y las imágenes) a la sociedad.³¹ Ejemplos clásicos de estas adaptaciones son la introducción de consejos y comités técnicos o de participación ciudadana, o de cuerpos autónomos que dirigen o evalúan la política pública. En estos casos, aunque parece que los gobiernos ceden sus prerrogativas —y con ellas el poder—, a largo plazo consolidan su centralidad a través

²⁸ Jon Pierre y Brainard Guy Peters, *Governance, politics and the State*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2000.

²⁹ Elke Krahnemann, “National, regional, and global governance: one phenomenon or many?”, *Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations* (Academic Council on the United Nations System), vol. 9, núm. 3 (julio-septiembre de 2003), pp. 323-346.

³⁰ Pierre y Peters, *Governance, politics and the State* [n. 28].

³¹ Brainard Guy Peters y Jon Pierre, “Governance without government? Rethinking public administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 8 (1998), pp. 223-243; y Jon Pierre y Brainard Guy Peters, *Governing complex societies: trajectories and scenarios*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.

de la generación de información oficial, el *expertise* técnico, el cabildeo y la definición de la agenda y las reglas de interacción gobierno-sociedad. De hecho, para algunos(as) académicos(as), la búsqueda y consolidación de la centralidad política es la principal razón para introducir esas políticas de autolimitación y descentralización gubernamental.³²

Por último, la adaptación de los gobiernos a las condiciones de gobernanza también implica la integración de una perspectiva propiamente sistémica, que en la literatura ha sido denominada *metagobernanza*.³³ En ella se contemplan las capacidades del gobierno para timonear no solamente los procesos típicamente gubernamentales, sino también los autoorganizados. Un ejemplo son las preocupaciones de la literatura del “anclaje democrático de la gobernanza”, que considera a esta última una variable dependiente del capital social y la dispersión del poder en el *milieu* democrático.³⁴

Los problemas fundamentales de la gobernanza

Recursos gubernamentales insuficientes, colaboración pública-privada indispensable, las redes como base de la gobernanza y la adaptación del gobierno para mantener su centralidad son elementos que constituyen el canon mencionado y los referentes para interpretar la dispersión e inconsistencia de las literaturas de la gobernanza. Como antes se ha visto, estas proposiciones provienen fundamentalmente de las ciencias políticas y la administración pública, lo que explica su relativa *estatocentricidad*. Probablemente una perspectiva más focalizada en el empoderamiento ciudadano, temática introducida más tardíamente en las literaturas académicas de la gobernanza, coincidiría en las proposiciones mencionadas excepto en la última. Sin embargo, como todo canon, éste puede modificarse conforme el proceso de afinamiento teórico se consolida.

³² Liesbet Hooghe y Gary Marks, “Unravelling the central State, but how? Types of multi-level governance”, *American Political Science Review* (American Political Science Association), vol. 97, núm. 2 (mayo de 2003), pp. 233-243.

³³ Eva Sørensen y Jacob Torfing, “Theoretical approaches to metagovernance”, en *id.*, eds., *Theories of democratic network governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

³⁴ Eva Sørensen y Jacob Torfing, “Democratic anchorage of government networks”, *Scandinavian Political Studies* (Nordic Political Science Association), vol. 28, núm. 3 (2005), pp. 195-218; y Chris Skelcher, Erik Hans Klijn, Daniel Kübler, Eva Sørensen y Helen Sullivan, “Explaining the democratic anchorage of governance networks: evidence from four European countries”, *Administrative Theory and Praxis* (Public Administration Theory Network), vol. 33, núm. 1 (marzo del 2011), pp. 7-38.

Además de estos referentes interpretativos, la perspectiva sistémica debe tomar en cuenta un cierto contenido. Esto complica el análisis dada la irreductibilidad e inconsistencia de muchas propuestas de las literaturas y nos regresa a problemas iniciales como escoger entre definiciones, establecer si existe una estructura conceptual común entre ellas y si el criterio de consistencia debe arbitrar sobre otros. Una aproximación crítica debería ser capaz de rescatar las propuestas valiosas sin por eso aceptar los presupuestos controvertidos o que no han sido demostrados. Por esta razón es considerablemente más útil concentrarse en los problemas fundamentales implícitos/considerados por las diferentes literaturas, independientemente de las posiciones concretas que adopten acerca de ellos. Esta aproximación permite proponer, de una manera que puede ser apreciada por otras disciplinas, los aportes de las literaturas sin por esto condicionar su ponderación a la aceptación previa de la categoría de *gobernanza*. En cierto sentido, concentrarse en los problemas subyacentes permite ignorar a los cuerpos de literatura mismos, poniendo énfasis en aquello que los originó en primer lugar.

Vistos de tal manera, los problemas fundamentales que parecen estar implícitos en las propuestas de las gobernanzas son los siguientes:

a) *La autoorganización*. Es evidente que un problema que preocupa a los cuerpos de literatura académica es el aumento de la autoorganización, fundamentalmente construida desde recursos informáticos, simbólicos y financieros. La autoorganización aumenta las facultades de actores(as) e instituciones de la sociedad civil y los mercados para incidir en la agenda pública, incrementando su capacidad para actuar de manera coordinada en la búsqueda de un bien compartido. También implica la mayor conciencia entre académicos(as), tomadores(as) de decisiones y ciudadanos(as) de su capacidad para incidir en procesos que son resultado de la agregación de miles o millones de decisiones, sobre todo a través de la modificación de los patrones personales de consumo. Ambas maneras de ver la autoorganización evidencian no solamente que el poder es polisémico y que puede adquirir múltiples formas suaves (a veces sorprendentemente eficaces), sino también que el poder jerárquico de arriba abajo, junto con sus aspiraciones de control, están en crisis.³⁵

³⁵ Moisés Naím, *The end of power: from boardrooms to battlefields and Churches to States. Why being in charge isn't what it used to be*, Nueva York, Basic Books, 2014.

Las literaturas de la gobernanza parecen presuponer que la autoorganización actualmente es mayor que en el pasado, aunque esto no ha sido demostrado del todo —particularmente en los contextos en los que la mayor fragmentación sociopolítica no ha empoderado al ciudadano(a) (*i.e.* donde la menor concentración del poder del Estado no se ha traducido en mayores capacidades de las personas). Inicialmente, la mayor incidencia de actores(as) no electos en procesos de política pública fue vista con sospecha.³⁶ Sin embargo, actualmente parece existir una visión más positiva acerca de las potencialidades de la autoorganización para potenciar a los Nuevos Instrumentos de Política Pública (NIPP).

b) La cooperación. Los reportes mencionados del Banco Mundial³⁷ presuponen la cooperación como un requisito para atender los problemas que ponen en riesgo la sustentabilidad de las instituciones estatales, aunque no la analizan de manera detallada. Desarrollos posteriores han cuestionado que la cooperación sea factible, y por lo tanto deseable, en todos los sectores de política pública. Para algunos autores(as) la cooperación no solamente se explica por la voluntad de llegar a acuerdos y posponer el beneficio propio, sino también por condiciones del sistema democrático que dispersan el poder fomentando, al mismo tiempo, el capital social. De esta manera, la cooperación (*i.e.* la opción de complementariedad entre jerarquías gubernamentales y redes sociales) es una conjetura que puede darse o no; siendo las otras opciones la incompatibilidad, el uso de las redes de manera transicional y la instrumentalización de las redes público-privadas para lograr el cumplimiento de los objetivos gubernamentales.³⁸

Sin embargo, la aspiración normativa de lograr la cooperación entre gobiernos, sociedad organizada y mercados sigue estando implícita en las literaturas de la gobernanza. Las definiciones que ponen énfasis en este problema fundamental la tratan como “una nueva modalidad de timoneo colectivo que consiste en la coordinación intersectorial para el logro de objetivos comunes”.³⁹

c) La rendición de cuentas. La correlación entre la rendición de cuentas y la capacidad de los gobiernos para timonear efectivamente en busca del logro de objetivos comunes, o la obtención

³⁶ Por ejemplo en Rhodes, *Understanding governance* [n. 25].

³⁷ The World Bank, *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth* [n. 15]; y The World Bank, *Governance and development* [n. 15].

³⁸ Skelcher, Klijn, Kübler, Sørensen y Sullivan, “Explaining the democratic anchorage of governance networks” [n. 34].

³⁹ Porras, *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas* [n. 1], p. 58.

de bienes públicos, no se puede entender sin ciudadanos(as) con un mayor nivel de autoorganización y recursos. En efecto, este problema fundamental de la literatura presupone, por un lado, el triunfo del ideal democrático como referente normativo pero, por el otro, las crisis de legitimidad de las instituciones y actores(as) políticos(as) concretos(as). Para las literaturas de la gobernanza, los(as) ciudadanos(as) están ahora más informados(as) y poseen mayor capacidad de autoorganizarse e incidir en la toma de decisiones pero, al mismo tiempo, son más escépticos(as) y críticos(as) con sus respectivos gobiernos. En general se presupone que la legitimidad que proviene de la rendición de cuentas permite la cooperación para el logro de objetivos comunes, aumentando la sustentabilidad de los intercambios público-privados.

La gobernanza es el sistema resultante de las relaciones de rendición de cuentas a sí mismo(a), a través de la práctica de códigos de ética; a los(as) subordinados(as); a los(as) iguales; y a los(as) que se encuentran en niveles superiores de toma de decisión,⁴⁰ ya sean actores(as) públicos(as) o privados(as). Los comités, consejos y otros instrumentos de participación ciudadana que han sido introducidos ampliamente en gobiernos de los tres niveles en México y otros países⁴¹ pueden ser considerados como herramientas de rendición de cuentas y, en consecuencia, de gobernanza, en el sentido que distribuyen información que facilita evaluar la planeación y el ejercicio de los presupuestos públicos. Sin embargo, para las literaturas académicas la rendición de cuentas es un problema sistémico que incluye actores(as), instituciones y recursos públicos, privados y sociales, yendo más allá de la esfera propiamente gubernamental.

d) *La efectividad del timoneo gubernamental.* Lo que normalmente miden los indicadores de gobernanza más usados, por ejemplo los *Worldwide Governance Indicators* del Banco Mundial,⁴² es el buen gobierno definido de acuerdo con variables concretas. En el caso de los indicadores mencionados, se consideran la libertad

⁴⁰ *Unlocking the human potential for public sector performance: world public sector report 2005*, Nueva York, United Nations-Department of Economic and Social Affairs, 2005, en DE: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021616.pdf>>. Consultada el 5-vi-2018.

⁴¹ Manuel Canto Chac, "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo", *Política y Cultura* (UAM-Xochimilco), núm. 30 (otoño del 2008), pp. 9-37.

⁴² The World Bank, *Worldwide Governance Indicators*, en DE: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>>. Consultada el 5-vi-2018.

de expresión y rendición de cuentas; la estabilidad y ausencia de violencia; la efectividad gubernamental; la calidad regulatoria y el Estado de derecho. Sin embargo, en primera instancia, estas variables parecieran estar más relacionadas con la gobernabilidad que con la gobernanza, pues se refieren a la estructura del sistema político y la impartición de justicia, y a la efectividad con la que las instituciones de la democracia liberal se correlacionan con otros indicadores de calidad de vida. En sentido estricto, el mantener el número de homicidios en los niveles más bajos posibles, por ejemplo, es una tarea del buen gobierno, como lo presuponen las literaturas de la buena gobernanza (*good governance*).

Sin embargo, de acuerdo con la visión sistémica de la gobernanza, la calidad de vida y el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales es resultado de actores(as) públicos(as), privados(as) y sociales, por lo que se debería postular la conjetura de que el buen gobierno es generado por procesos de gobernanza (*i.e.* de cooperación intersectorial). Este problema fundamental tiene que ver con, hasta qué punto, el buen gobierno resulta de interacciones cooperativas entre el gobierno, la sociedad y los mercados; y no tanto con cómo estas interacciones son un insumo para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales. El giro hacia un uso intensivo de indicadores de cooperación, más que de buen desempeño gubernamental, subrayaría la interdependencia que existe en los problemas retorcidos.

e) La interdisciplinariedad. Finalmente, un problema fundamental de las literaturas de la gobernanza es la necesidad de generar enfoques, categorías, teorías y metodologías que evidencien la necesidad de la interdisciplina. En efecto, la coordinación intersectorial para el logro de objetivos comunes requiere repensar tales objetivos en términos que faciliten la cooperación sostenida. Una implicación inmediata del presupuesto de que “ningún actor es tan dominante como para obligar una sola línea de acción”,⁴³ lugar común en las literaturas de la gobernanza, es abandonar el supuesto de que los(as) administradores(as) públicos(as) poseen el perfil, experiencia y disposición para lograr dinámicas cooperativas. Este problema fundamental apunta hacia el reto de lograr maneras de pensamiento que no sólo generen nuevas racionalidades, sino también que éstas permitan vincular los problemas retorcidos con las decisiones y patrones de consumo individuales. Las gobernanzas

⁴³ Jan Kooiman, “Findings, speculations and recommendations”, en *id.*, ed., *Modern governance* [n. 18], p. 258.

presuponen que es imposible atender los problemas retorcidos desde una sola disciplina o manera de pensamiento, por lo que es una prioridad estratégica impulsar planes de formación, proyectos de investigación y estilos de trabajo que sean ellos mismos un ejemplo de cooperación efectiva.

La gobernanza territorial

TANTO el canon como los problemas fundamentales posibilitan abordar la gobernanza territorial desde una perspectiva sistémica, evidenciando los criterios aportados por las ciencias políticas y la administración pública. La consideración de éstos, a su vez, permiten una lectura más integral y consistente con otros cuerpos de literatura.

La literatura de la gobernanza territorial es parte de la (muy consolidada) literatura de los estudios territoriales. De esta manera, temas como el espacio y su organización; las escalas espaciales; las dimensiones espaciales y territoriales de las problemáticas sociales y de las políticas que las atienden; la ordenación (regulación y planeación) del territorio; el uso del suelo; el desarrollo económico local y regional; los procesos socioespaciales, incluyendo la urbanización y las dinámicas habitacionales, ambientales, de transporte público y de movilidad; el problema del agua; y los viejos y nuevos regionalismos, entre muchos otros, son susceptibles de ser tratados con enfoques propios de las literaturas de la gobernanza, evidenciando y/o poniendo a prueba el canon y los problemas fundamentales mencionados. Considerar los avances de la gobernanza territorial, aplicándolos a los problemas de los estudios territoriales, generan conjeturas útiles para el desarrollo de nuevos problemas de investigación que construyen sobre los antiguos.

Sin embargo, en la práctica, la gobernanza territorial se ha especializado en ciertos enfoques y temáticas que, aunque demuestran compatibilidad con el canon, ciertamente apuntan a la necesidad de aumentar su consistencia y diálogo con otros cuerpos de literatura de la gobernanza.

La gobernanza territorial puede entenderse —de manera amplia y quizá impropia— como la gobernanza que se da en el territorio (*i.e.* las dimensiones espaciales de los procesos de gobernanza, independientemente de cuáles fueran éstos) o —más propiamente— como la gobernanza del territorio mismo (*i.e.* como el timoneo de

las interacciones entre actores e instituciones que dan por resultado la conformación y modificación del territorio). En otras palabras, la gobernanza territorial se puede definir como las implicaciones territoriales de los procesos de coordinación intersectorial para el logro de objetivos comunes (concepción amplia) o como los procesos de coordinación intersectorial mismos, cuando éstos buscan el logro de objetivos *territoriales* comunes (concepción estrecha). La definición amplia explora las dimensiones territoriales del timoneo mientras que la estrecha analiza el timoneo del territorio.

La gobernanza territorial se inscribe dentro del “giro del gobierno a la gobernanza” (*shift from government to governance*) que está presente en varias disciplinas y cuerpos de literatura desde la década de 1990. Como se recordará, este giro redefinió el problema del gobierno transformándolo en uno de dirección más suave y compartida, incorporando a los(as) actores(as), instituciones y recursos no gubernamentales como parte indispensable del logro de los objetivos gubernamentales. En la práctica, el giro ayudó a consolidar las literaturas de la gobernanza local y la gobernanza urbana.⁴⁴ En lo relativo a los(as) actores(as), instituciones y recursos concretos con los que los(as) actores(as) gubernamentales entran o deberían entrar en alianzas, la gobernanza territorial propone una perspectiva que incluye a la sociedad organizada y no solamente a los(as) representantes de los capitales, lo que implicaría una diferencia con respecto a la aproximación del régimen urbano clásico.⁴⁵ De esta manera, la gobernanza territorial confirmaría que los(as) actores(as), instituciones y recursos gubernamentales son insuficientes para atender los problemas (retorcidos o no); y visibilizaría oportunidades de colaboración público-privada.

La literatura de la gobernanza territorial también considera los procesos de adaptación de los gobiernos para mantener un lugar central en el timoneo, incluyendo problemas de gobernanza multinivel y los estudios metropolitanos.⁴⁶ Como se puede deducir, los(as) autores(as) que proponen una mayor cohesión territorial para hacer la política pública más efectiva, consideran la viabilidad de un “cuarto” nivel de gobierno un problema central. El

⁴⁴ Jon Pierre, “Urban and regional governance”, en Christopher Ansell y Jacob Torfing, eds., *Handbook on theories of governance*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishers, 2016.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Antonio Moya, *Implementación e impacto del Fondo Metropolitano: análisis comparado de las zonas metropolitanas de Guadalajara y Valle de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2015.

cuarto nivel, después del local, el regional y el nacional, implicaría mejorar las capacidades de timoneo gubernamental a nivel micro (v.g. barrio, cuadra, red) y/o a nivel supranacional (v.g. la Unión Europea).⁴⁷ En otras ocasiones, el problema se plantea como la necesidad de redefinir los límites regionales, introduciendo subunidades en las unidades administrativas existentes, o ampliando las regiones más allá de los límites físico-administrativos, subrayando la importancia de que la política pública reconozca y respete las dinámicas funcionales reales que se manifiestan en los flujos de intercambio. En estos casos, la gobernanza territorial se concibe como los esfuerzos de coordinación entre distintos(as) actores(as) o instituciones para atender problemas públicos en los que existen traslapes o contradicciones jurisdiccionales.

Sin embargo, esto merece introducir un matiz. Inicialmente —según lo mencionado—, la aproximación de la gobernanza territorial parecía implicar que las redes interorganizacionales, así como el volumen de los recursos intercambiados en ellas, deberían ser las variables por privilegiar en el análisis del territorio o incluso ser las únicas relevantes.⁴⁸ A pesar de esto, como ha sucedido con muchos cuerpos de literatura de la gobernanza al paso del tiempo, las redes parecen ser solamente uno entre una gran cantidad de elementos a tomar en cuenta. Las narrativas y expectativas que se generaron con el modelo de la gobernanza definida como redes interorganizacionales autoorganizadas⁴⁹ han sido criticadas por reduccionistas, normativas y demasiado estipulativas (*i.e.* que, construyendo desde la experiencia del Reino Unido, han tratado de imponer una visión artificial de las interacciones público-privadas al sobreestimar la confianza, la flexibilidad y la efectividad en ellas). De manera crucial, han sido catalogadas de irrelevantes porque incluso cuando se verifican, no son capaces de modificar para bien las relaciones de poder que mantienen el *statu quo*. Se ha llegado a argumentar que, de hecho, las redes refuerzan las relaciones de poder tradicionales.⁵⁰ La importancia

⁴⁷ Francisco Javier Rosas Ferrusca, Isidro Rogel Fajardo y Karla Cecilia Colín Plata, “Planeación metropolitana, políticas públicas y gobernanza territorial: orígenes y fundamentos conceptuales en México”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (Madrid, INAP), núm. 16 (2016), pp. 41-56.

⁴⁸ Cf. Francisco Porras, “Teorías de la gobernanza y estudios regionales”, *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales* (Instituto Mora), núm. 69 (septiembre-diciembre de 2007), pp. 163-185.

⁴⁹ Cf. Rhodes, *Understanding governance* [n. 25].

⁵⁰ Jonathan Davies, *Challenging governance theory: from networks to hegemony*, Bristol, Policy Press, 2011.

del capital social y el *milieu* democrático;⁵¹ de las reglas que dan forma a los intercambios en el mercado, en la sociedad organizada y del gobierno con estos dos ámbitos,⁵² y de la historia previa en los contextos concretos, ha aumentado en los últimos desarrollos de las literaturas de la gobernanza.

En consecuencia, y de manera muy natural, la gobernanza territorial parece haber usado una aproximación más dilatada, considerando variables de nivel macro, meso y micro. Entre éstas se han considerado a las dimensiones del poder, las dinámicas antropológico-sociales, el medio físico natural y los seres vivos; todos los cuales conforman el territorio. Por esta razón, el uso de las herramientas de la geografía (*i.e.* la “geo-gobernanza”) para incidir en los procesos sociales se ha vuelto indispensable.⁵³ Otros(as) autores(as) han puesto énfasis en cómo los territorios, los diferentes niveles, los grupos ciudadanos, las políticas sectoriales y la apertura a la información de calidad interactúan entre sí para explicar los cambios territoriales.⁵⁴ Finalmente, otros(as) se centran en la participación ciudadana y su capacidad para conducir el ordenamiento territorial,⁵⁵ así como los programas público-privados que buscan lograr esto último.⁵⁶

Una agenda

CUANDO se considera la gobernanza territorial a la luz del canon y los problemas fundamentales es claro que una posible agenda de investigación puede plantearse en dos niveles. En un primero, más

⁵¹ Skelcher, Klijn, Kübler, Sørensen y Sullivan, “Explaining the democratic anchorage of governance networks” [n. 34].

⁵² Julissa García, *De la gobernabilidad a la gobernanza: ¿continuidad o cambio de reglas? México en el periodo 1976-2012*, México, UAM-Iztapalapa, 2015, tesis de doctorado en Estudios Sociales.

⁵³ Gerardo Ubilla-Bravo, “Gobernanza territorial: bases, características y la necesidad de su estudio en Chile”, Santiago de Chile, Seminario Sustentabilidad y Gobernanza-Universidad de Chile, septiembre de 2016, en DE: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01389912/document>>. Consultada el 5-VI-2018.

⁵⁴ Joaquín Farinós, “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* (Madrid), núm. 46 (2008), pp. 11-32.

⁵⁵ Matías Agustín Dalla-Torre, “Gobernanza territorial y los planes de ordenamiento territorial: el caso de la Provincia de Mendoza, Argentina”, *Bitácora Urbano Territorial* (Universidad Nacional de Colombia), vol. 27, núm. 1 (2017), pp. 47-54.

⁵⁶ European Regional Development Fund, *Gobernanza territorial. Proyectos: ARTS, EDORA, EATIA, METROBORDER, TPM, ESATDOR, TERCO*, en DE: <http://riate.cnrs.fr/wp-content/uploads/2014/07/ES_Gobernanza_OK.pdf>. Consultada el 5-VI-2018.

práctico y evidente para académicos de diversas disciplinas y para tomadores de decisiones, se encuentran los problemas empíricos y metodológicos a resolver. Éstos quizá pudieran resumirse en la preocupación de cómo generar cohesión espacial, aumentando las capacidades de ordenamiento y conducción territorial en entornos donde el número de actores e instituciones relevantes es mayor y los objetivos a cumplir son, por definición, compartidos. Un listado de referencia plantea lo que hay que hacer en estos términos, preguntándose cómo los observatorios de diverso tipo (a veces más numerosos que lo estrictamente necesario, trabajando frecuentemente sin coordinación entre ellos); los gobiernos locales y regionales; los programas insignia (que introducen nuevas modalidades de cooperación público-privada); los consorcios y Asociaciones Público Privadas (APP); los programas de cooperación territorial; la planificación regional y subregional; la participación ciudadana; los consejos técnicos y sociales; y el marco legal pueden interactuar para mejorar la conducción de los asuntos territoriales y la calidad de vida de las personas.⁵⁷ A estas variables pueden añadirse, como es natural, las dinámicas propias de las industrias y actividades económicas localizadas en los territorios, y su impacto en cuestiones sociales (v.gr: pobreza, salud, educación y desempleo). La agenda en este nivel variará de acuerdo con los problemas a considerar y con las propuestas de los distintos subgrupos de literatura.

Sin embargo, en un segundo nivel (teórico), la agenda puede ayudar a consolidar la gobernanza territorial, incorporando los avances logrados en otras literaturas de la gobernanza. Desde esta perspectiva, la ponderación de los problemas fundamentales (incluso a nivel filosófico) no sería un extravío de abstracción que haría a la gobernanza territorial menos pertinente sino que, por el contrario, podría dotarla de categorías para el trabajo interdisciplinario. Una posible agenda en este nivel, según se mencionó antes, podría beneficiarse de considerar los siguientes problemas: *a) Autoorganización.* La verificación del presupuesto de la mayor capacidad de autoorganización sería un buen punto de partida. Determinar de manera empírica si existen más actores(as) e instituciones relevantes que en el pasado para explicar la conformación del territorio, y explicar (si este es el caso) las correlaciones o relaciones causales subyacentes, son dos problemas centrales. La hipótesis del giro generalizado a las redes es un lugar común de las literaturas de la gobernanza que no ha sido probado en todos

⁵⁷ Farinós, “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible” [n. 54].

los contextos, ni en todas las áreas de política pública. Responder preguntas tales como si el listado de actores ya mencionado⁵⁸ puede ser la base para generar un modelo que explique el cambio territorial y, particularmente, si éste es conducido por actores no gubernamentales de manera más autónoma que antes, es parte del trabajo pendiente.

b) Cooperación. La deseabilidad de la cooperación entre actores para timonear al territorio, aunque verosímil ¿puede probarse en campo? En términos empíricos y prescriptivos ¿se justifica el supuesto de que las políticas públicas territoriales son mejores entre más actores relevantes incluyan? ¿Existe evidencia que sugiera que lo más deseable en algunos sectores de política pública sea dejar la conducción del territorio en manos de actores no gubernamentales, entrando en arreglos cooperativos a nivel micro? Para asegurar una cooperación sustentable ¿es indispensable la presencia de actores gubernamentales? Dado que la evidencia de la literatura de la gobernanza local sugiere que actualmente existen más redes inter-organizacionales que no son necesariamente más capaces de moldear su entorno, la cooperación entre actores ¿es capaz de modificar las relaciones de poder que dan forma al territorio? Dicho de otra manera, ¿la cooperación entre actores(as) e instituciones termina generando los(as) mismos(as) ganadores(as) y perdedores(as) de siempre? Las redes público privadas, consorcios y Asociaciones Público Privadas (APP) ¿benefician efectivamente a los grupos vulnerables y su uso del territorio?

c) Rendición de cuentas. Es necesario desarrollar las categorías, modelos teóricos y recomendaciones de política pública para entender en qué sentido se puede hablar de rendición de cuentas en cuestiones territoriales. Más allá de establecer la deseabilidad normativa de que actores(as) e instituciones públicas, privadas y sociales sean castigados(as) proporcionalmente cuando obren mal y sean premiados(as)/estimulados(as)/protegidos(as) cuando obren bien, ¿se puede hablar de una rendición de cuentas *propia* de procesos territoriales? Es decir, ¿una que, por definición, sea más sensible a indicadores de tipo espacial y que, independientemente de los impactos en las personas y medio ambiente, aplique los presupuestos normativos de la gobernanza al timoneo territorial? Adicionalmente, también se pueden abordar problemas más tradicionales, como las herramientas de geogobernanza para fomentar

⁵⁸ Cf. *Ibid.*; y Dalla-Torre, “Gobernanza territorial y los planes de ordenamiento territorial” [n. 55].

la rendición de cuentas en las políticas públicas territoriales, no solamente después de su evaluación, sino también desde el diseño mismo.

d) Efectividad en el timoneo gubernamental. Un problema importante aquí es cómo asegurar el papel rector del Estado, o la centralidad gubernamental en la coordinación, cuando la ordenación del territorio depende de recursos privados o sociales. Las consideraciones típicas de la literatura de la metagobernanza podrían ser relevantes, incluyendo la necesidad de combinar instrumentos duros con suaves; el análisis de las tensiones entre *hard law* y *soft law*; el poder de la información y las imágenes para gobernar;⁵⁹ el análisis de las tendencias emergentes, producto de miles o millones de decisiones; y el estudio de los microfundamentos de las decisiones y cómo pueden vincularse de una manera significativa con la política pública y los procesos gubernamentales. Estos problemas están relacionados, en última instancia, con la aspiración de encontrar modelos explicativos que identifiquen de manera efectiva las relaciones causales y puedan incidir en ellas a través de categorías, instrumentos y prácticas a disposición de los gobiernos. Dicha aspiración, sin embargo, sigue estando fuera del alcance de muchos sectores de política pública.

e) Interdisciplinariedad. Finalmente, la gobernanza territorial tiene frente a sí la tarea de generar categorías que hagan posible aplicar sus hallazgos a otras disciplinas o cuerpos de literatura. Esto implica plantear los problemas y soluciones de una manera compatible con el canon de la gobernanza y con los problemas tratados en las ciencias sociales. Muy probablemente, asuntos como los derechos humanos, la democracia, la equidad, los estudios de género, la pobreza, la violencia y la educación, entre otros, pueden relacionarse de manera directa con la agenda de la gobernanza territorial.

En la medida en que se logre más consistencia conceptual entre las diferentes literaturas de la gobernanza y la gobernanza territorial, se podrán ponderar sus aportes al debate actual.

⁵⁹ Kooiman, *Governing as governance* [n. 22], p. 4.

Francisco Porras

RESUMEN

Las propuestas de la gobernanza territorial deberían ser evaluadas usando una perspectiva sistémica que las vincule con otros cuerpos de literatura. Esto se facilitaría al considerar el modelo canónico de la gobernanza y los problemas fundamentales que comparten las distintas literaturas; a saber, la cooperación, la autoorganización, la efectividad gubernamental, la rendición de cuentas y la interdisciplinariedad.

Palabras clave: polisemia de la gobernanza, estudios del territorio, organización del espacio, interacciones público-privadas.

ABSTRACT

Proposals made by territorial governance should be assessed with a systemic perspective linking them up with other bodies of literature. The task would be easier if the canonical model of governance was considered, together with the fundamental problems shared by the different literatures; namely: cooperation, self-organization, governmental effectiveness, accountability, and interdisciplinarity.

Key words: polysemy of governance, territorial studies, space organization, public-private interactions.