

# Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial

## *Conceptual elements for analysis of territorial governance*

**Francisco Javier Rosas-Ferrusca**  
**Juan Roberto Calderón-Maya**  
**Héctor Campos-Alanís\***

Recibido: junio 22 de 2012

Aceptado: marzo 07 de 2013

### **Resumen**

El objetivo del presente artículo radica en identificar la evolución de los enfoques conceptuales de la gobernanza con visión territorial, a partir de la revisión de diversos autores e instituciones oficiales que han abordado el tema desde diferentes matices. Dicha exploración se organiza en cuatro secciones; en la primera se analiza la relación entre la gobernabilidad, la gobernanza y el gobierno, resaltando la participación social como elemento clave del conjunto de actores inmersos en el sistema urbano; en la segunda se sintetizan los orígenes de la gobernanza, destacando la noción anglosajona y la perspectiva de organismos internacionales; para posteriormente enfatizar, en una tercera sección, en las vertientes y en los enfoques teóricos de la gobernanza vinculados a la nueva gestión pública; en una cuarta sección se aborda su evolución desde la concepción multinivel, democrática, territorial y urbana integrada. Finalmente, se plantea el vínculo existente entre la gestión urbana y la acción pública, sintetizando las corrientes y enfoques del desarrollo urbano.

**Palabras clave:** gobernanza, gobernabilidad, gestión pública.

### **Abstract**

The objective of this paper is to identify the evolution of conceptual approaches to governance with territorial perspective based on the review of different authors and official institutions who have addressed the issue from different shades. This exploration is organized in four sections; the first analyzes the relationship between governability, governance and the Government, highlighting the social participation as a key element of the set of actors immersed in the urban system. Also the origins of governance are synthesized in the second section, bringing out the Anglo-Saxon notion and the prospect of international agencies; so afterwards emphasizing in a third section, in sheds and theoretical approaches of governance related to the new public management; in the last section its evolution is defined from multilevel, democratic, territorial and urban integrated conception. Finally, the link between the urban management and public action is presented, synthesizing trends and approaches of urban development.

**Keywords:** governance, government, public management.

\* Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional, México. E-mail: ferrusca2001@yahoo.com.mx, jrcalderonm@uaemex.mx, hect\_51@hotmail.com.

## Gobernabilidad, gobernanza y gobierno

Para la conceptualización de la gobernanza resulta necesario distinguir en primer lugar el término *governabilidad*<sup>1</sup> que está estrechamente ligado y se considera un concepto concomitante. Así, para Claudio Saíenz (2005: 45), “la *governabilidad* es el conjunto de condiciones, distintas para cada región, que se traducen en un estado de armonía de trabajo conjunto de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, entre emprendedores y el territorio, entre las fuerzas económicas y las instituciones”.

Luis Aguilar (2007: 145) señala que “la *governabilidad* denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, *ingovernabilidad*, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad”. La articulación de la *governabilidad* o *ingovernabilidad* con la capacidad o incapacidad de gobernar del gobierno ha sido el enfoque dominante en la literatura desde 1975, cuando se publicó el libro pionero *La crisis de la democracia* (Crozier, M., S. Huntington y J. Watanuki, 1975), en el que por primera vez apareció en el discurso político el lenguaje binario *governabilidad/ingovernabilidad*.<sup>2</sup> Ambos términos obligan a referirnos al *gobierno* como instancia ejecutora de acciones y a quien Bonnin (2003: 187) ubicaba como “la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes”.

Hoy en día, ante los complejos problemas que enfrenta el mundo globalizado, se ha generalizado y desarrollado la noción de buen gobierno, enfoque que Pagden (1998) expone como búsqueda de una expresión con la cual caracterizar las nuevas relaciones internacionales. La *teoría política anglo-*

<sup>1</sup> Numerosos autores, entre los que figuran Cerrillo (2005) y, Pascual y Pascual (2009), han subrayado la necesidad de clarificar conceptos (buen gobierno, *governabilidad*, gobernanza), ante la dificultad para identificar los límites entre gubernamental y no gubernamental, para asignar responsabilidades y delimitar legitimidades, para superar posibles riesgos de desafección o deslegitimación democráticas, para establecer mecanismos democráticos de rendición de cuentas o para garantizar una real participación de todos los actores políticos y sociales concernidos.

<sup>2</sup> Lingüísticamente, “*governabilidad*” es el sustantivo derivado del adjetivo “*governable*”, que significa “la calidad de poder ser gobernado”, la calidad de que algo pueda ser gobernado por alguien. Ésa es la denotación del *Diccionario de la Lengua Española* de la RAE (22<sup>a</sup> edición, 2001). La posibilidad de que algo (una persona, una organización o la sociedad toda) sea gobernado dependerá: a) de que sus actividades puedan ser controladas por alguien que se impone sobre él y lo obliga a actuar de un cierto modo a pesar de su oposición y resistencia, o b) porque sus actividades siguen las normas y órdenes de alguien en razón de que se acepta su superioridad y mando.

*estadounidense* emplea la palabra *gobierno* para referirse a las instituciones oficiales del Estado y su monopolio de poder coercitivo legítimo. El gobierno se caracteriza por su capacidad de adoptar decisiones y de hacer que se cumplan. En síntesis, se entiende por *gobierno* a los procesos oficiales e institucionales que intervienen en el plano del Estado nacional para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva.

Por su parte, el Banco Mundial (1997: 332) define al *gobierno* como el conjunto de gobernantes o administración pública: el uso de la autoridad política, la práctica de control sobre una sociedad y la gestión de sus recursos para el desarrollo social y económico. Así, el *buen gobierno* implica: 1) que estén garantizadas la seguridad de los ciudadanos y el respeto de la ley, especialmente a través de la independencia de los magistrados, es decir, el Estado de Derecho; 2) que los organismos públicos gestionen de manera correcta y equitativa los gastos públicos: es la buena administración; 3) que los dirigentes políticos respondan de sus acciones ante la población: es la responsabilidad y la impunidad (*accountability*); 4) que haya información y sea fácilmente accesible a todos los ciudadanos: es la transparencia. En síntesis, “*el concepto de gobierno va unido a lo que los grandes organismos de financiación han hecho de él: una herramienta ideológica para una política de Estado mínimo*”.

### **Orígenes de la gobernanza<sup>3</sup>**

El concepto de *gobernanza* tuvo su origen en el ámbito de la economía institucional y de la regulación. Nació con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos. De acuerdo con Farinós (2008), algunos de los trabajos e indicadores de gobernanza, por ejemplo los desarrollados por el Banco Mundial (BM), son un claro ejemplo de este enfoque, el cual adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos europeos y en la práctica política, en tanto nuevo modo de gestionar las políticas públicas, a partir de las reformas del sector público en los años ochenta.

La noción anglosajona de *governance* obedeció inicialmente a su uso para analizar los cambios recientes del “*gobierno*” de la sociedad doméstica, esto es territorialmente definida, en la disciplina de Ciencia Política y Administración Pública; sin embargo, ha sido considerada como adecuada también para

<sup>3</sup> El desarrollo de los conceptos de gobernanza y sus diversas acepciones están asociadas a contextos político-administrativos heterogéneos, por lo que su exposición en este artículo se encuentra matizada por las particularidades e interrelaciones con la administración gubernamental en cuestión, aspecto que, vinculado a las necesidades sociales de la población, contribuye a impulsar nuevos esquemas desde la autogestión.

explorar los fenómenos de “gobierno” de las emergentes relaciones sociales en espacios transnacionales. En una primera acepción, se puede entender el fenómeno de la *governance*, que traduciremos como *gobernación*, como más abarcador que el gobierno en tanto se refiere a “todas aquellas actividades de actores sociales, políticos y administrativos que pueden ser vistas como esfuerzos intencionados para guiar, orientar, controlar o manejar las sociedades” (Ferrero, 2010a: 104).

Cristina Zurbriggen (2012) destaca que el debate en América Latina ha tenido características diferentes al europeo, por lo que es necesario aportar una revisión crítica de la transformación del Estado en la región y la transferencia de la noción de *governance* por los organismos multilaterales, que en América Latina ha sido difundida por los organismos de la cooperación internacional, entre ellos el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que han desempeñado una función central en el desarrollo y posterior transferencia de la noción de buen gobierno, pretendiendo, de ese modo, volver más efectiva la ayuda internacional en los países subdesarrollados.

Así, el BM define *gobernanza* como el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales. En este contexto, el buen gobierno se refiere a la transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales: 1) métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional); 2) capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno); y 3) respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del Estado de Derecho). Por su parte, el PNUD (2012: 58) define *gobernanza* como “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno; comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”. Desde este punto de vista, la gobernanza adecuada se caracteriza como “participativa, transparente [...] con control público [...], efectiva y equitativa [...] promotora del Estado de Derecho [que] asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso en la sociedad”.

Es importante destacar que la *gobernanza* se encuentra estrechamente ligada a la toma de decisiones. Se trata de gestionar y dirigir los negocios de forma

que se obtenga la máxima eficacia económica. Su tránsito desde la economía a la ciencia política y a la administración, con el objeto de procurar una gestión más inclusiva y co-responsable de la cosa pública frente a los tradicionales modelos más impositivos o burocráticos, lo convirtieron en un concepto heurístico y abierto en su interpretación y uso. Koresawa y Konvitz (2001: 27) destacan que su carácter polisémico ha permitido que fuera desarrollado por muy diversas líneas y escuelas de pensamiento como la *nueva gerencia pública*, el neoinstitucionalismo de un nuevo estado social o el universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. Precisamente la reterritorialización del papel y de las responsabilidades del estado y de los diversos actores en la toma de decisiones políticas hicieron de la gobernanza el centro de diversas atenciones; también desde el campo de la política territorial, por otra parte uno de los campos predilectos para su aplicación y desarrollo, especialmente abonado en el contexto de la Unión Europea (Faludi, 2002).

Ahora bien, es importante destacar que en administración pública, en general y desde la concepción de Peters (2007), *gobernanza* significa dirigir la economía y la sociedad hacia algunas metas colectivas, mientras que, para Kettl (2002), es la nueva gerencia pública (ngp), la adopción de los valores y prácticas empresariales en el sector público.

### **Vertientes y enfoques teóricos de la gobernanza**

La revisión bibliográfica permite ubicar dos variantes principales de la ngp que se concretan en el modelo Westminster (Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Reino Unido) y en el modelo de la reinversión del gobierno (EE.UU.). Este segundo enfoque considera que la suma de los intereses particulares genera un resultado congruente con el de los grupos mayores de ciudadanos (consumidores). Kettl (2002: 71) destaca que las vertientes teóricas principales de la ngp son la “*teoría gerencial racionalista (managerialism)*, la *teoría de la acción racional para la maximización de utilidades (public-choice theory)*, la *economía de los costos de transacción (transaction costs)* y la *teoría del agente principal (principal-agent)*”.

La perspectiva de Aguilar (2007) precisa que, a partir del análisis de la política y de las políticas públicas, un nuevo concepto está emergiendo y se refiere al término *gobernanza*, entendida ésta como el proceso de dirección de la sociedad o mediante el cual sociedad y gobierno definen su sentido de dirección, los valores y los objetivos de la vida asociada que es importante realizar y definen su capacidad de dirección, la manera como se organizarán,

se dividirán el trabajo y distribuirán la autoridad para estar en condiciones de realizar los objetivos sociales deseados. Es decir, la *gobernanza* se refiere a un nuevo enfoque dentro de la nueva gestión pública, donde sociedad civil y gobierno son co-responsables del quehacer político ya sea a nivel federal, estatal o local. De esta forma, se propicia la participación activa de diferentes organismos tanto públicos como privados en beneficio del buen desempeño gubernamental; así como del logro de objetivos que mejoren la calidad de vida de la sociedad en general. Desde su visión, el concepto de gobernar por políticas públicas considera la idea de gobernar con el público ciudadano y promueve un estilo de gobernar más de coordinación que de mando; más de asociación público-privado que de protagonismo gubernamental y más horizontal que vertical.

Bajo estas consideraciones, *gobernanza* significa que ha nacido una sociedad gubernamentalmente independiente, autónoma y competente, poseedora de capacidades que el gobierno no posee y que requiere para poder conducir a la sociedad; por lo que la dirección debe ser una actividad compartida y asociada entre gobierno y sociedad, en una relación de interdependencia más que de dependencia y de coordinación más que de subordinación.

En este mismo orden de ideas, Uvalle Berrones (2005: 87) señala que “la administración pública debe ser incluyente, democrática y responsable, y que debe considerar al ciudadano contemporáneo desde cinco puntos de vista complementarios: el ciudadano como contribuyente, como consumidor, como cliente, como evaluador y como elector”. De esta manera, los ciudadanos se sentirán responsables y serán solidarios, buscando tener una participación activa en los procesos de política pública, que se llevan a cabo en su comunidad.<sup>4</sup> Además, podrán evaluar la calidad y satisfacción de los servicios que les otorga el gobierno; propiciando de esta manera que la participación del Estado sea más como facilitador que como proveedor y en la cual se tendrán incentivos para lograr una verdadera *gobernanza*, cuyo enfoque es un marco de referencia en el que las políticas públicas deben llevarse a cabo para obtener los mejores resultados; de tal manera que el ciudadano contemporáneo se involucre de manera responsable en todo el proceso, desde la identificación del problema hasta su implementación, ejecución y evaluación.

---

<sup>4</sup> Bajo este nuevo enfoque, las políticas públicas no son un instrumento de la *gobernanza*, sino que esta última representa una condición necesaria, mas no suficiente, para que las políticas públicas logren su objetivo, en donde el papel de la burocracia, de los actores políticos, así como de las instituciones son clave para lograrlo.

Por su parte, Alfonso Iracheta (2012: 39) considera que la *gobernanza* “expresa el proceso en el que los actores sociales deciden organizadamente sus objetivos fundamentales de convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos [...] busca reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública del Estado así como su capacidad para gobernar y administrar, ambas basadas en la centralidad de la ciudadanía”. Como consecuencia, la acción pública ocurre por la coordinación de la acción colectiva y no por la subordinación de la ciudadanía al aparato gubernamental. Esto es así porque se reconoce que el Estado no lo puede todo. Su papel relevante es coordinar la acción pública con la participación de los actores sociales. Esta coordinación deja de ser vertical para convertirse en una red de relaciones horizontales.

En síntesis, la *gobernanza* es el proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento para llevar a cabo su tarea. Sus implicaciones en la práctica política son, cuando menos, cuatro:

La gobernanza se configura como un “nuevo arte de gobernar” que tiene como sujeto a la ciudadanía y sus organizaciones, actuando de manera responsable con el gobierno.

Los gobiernos deben operar mucho más en red y menos con estructuras verticales y autoritarias.

Las decisiones de gobierno y la ejecución de las políticas públicas tienen como ámbito central a los territorios, lo que significa el rescate de las regiones y las ciudades como espacios vitales para gobernar.

La estructura institucional de los gobiernos federal, estatal y municipal ha sido rebasada por la realidad, requiriendo de nuevas formas participativas y con visiones de largo plazo para la aplicación de las políticas de desarrollo; surgen, entonces, figuras como los Institutos de Planeación, los Consejos Ciudadanos, los Observatorios del Desarrollo, entre otros.

### **Evolución de la gobernanza**

Desde la visión de De Miguel Barcena (2010:56), la *gobernanza* es “un paradigma gubernamental que trata de transformar el viejo gobierno institucional y democrático, en un nuevo gobierno donde los institutos convencionales que han servido para presentar la democracia, como un proceso que se realiza en el curso de la historia, se vean replanteados de acuerdo a las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercados, que impone la globalización”. La fuerza motriz de la *gobernanza* reside en la recuperación de una vieja idea liberal que



había sido desechada tras la crisis del periodo entreguerras: el mercado es una instancia de ordenación no sólo económica, sino también social. En las nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, la acción gubernamental clásica, caracterizada por su verticalidad institucional, debe transformarse en una *gobernanza de tipo horizontal*, que intente involucrar a todos aquellos intereses de los actores sociales, administrativos y empresariales, que dirigen y gestionan la sociedad y la economía. Es así como De Miguel Barcena acota que la *gobernanza* propone reconstruir la idea clásica del gobierno, a través de novedosas formas de elaboración, ejecución y control de las políticas públicas.<sup>5</sup>

Rojo Salgado Argimiro (2010) destaca que el Estado, y después de muchos siglos de andadura y de progresivo afianzamiento a lo largo y ancho del planeta, empieza a dar muestras evidentes de agotamiento, incapacidad e insuficiencia para garantizar, al menos por sí solo, la gobernabilidad de las sociedades humanas, situación que conduce que el poder político actual, aunque todavía es predominantemente estatal y nacional, se encuentre en una fase de transición, debido a la aparición de problemas, realidades y desafíos que, definitivamente, ya no pueden ser absorbidos y resueltos exitosamente en el marco del Estado. Así, las insuficiencias del Estado son evidentes respecto a una serie de cuestiones que ya ocupan un lugar destacado en la agenda actual de la humanidad.

### Gobernanza multinivel

La perspectiva de Mariano Ferrero (2010a: 121) afirma que “la complejidad de los asuntos mundiales ha alentado que las actividades económicas se vean influenciadas por agentes institucionales de niveles territoriales múltiples, que interactúan entre sí en términos cooperativos y no jerárquicos”. Es así que emergen en la política global instancias de *gobernanza multinivel* en las cuales los agentes del nivel estatal pierden su papel privilegiado de “guardianes” de la frontera entre lo doméstico y lo internacional en tanto estas fronteras se difuminan. En consecuencia, la noción de *gobernanza multinivel* se refiere a procesos de “intercambio negociado y no jerárquico entre instituciones de nivel transnacional, nacional, regional y local, e incluso puede extenderse a procesos de gobernanza público-privada”.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> El autor señala que la nueva gobernanza económica europea constituye una expresión privilegiada de lo que se ha dado en llamar *top law*, es decir, la implicación de una pluralidad de sujetos decisorios, pero mediante una selección discrecional de las instituciones implicadas y un diseño *ad hoc* de su funcionamiento, teniendo en cuenta los objetivos y los intereses previamente esbozados por los actores implicados.

<sup>6</sup> La gobernanza multinivel ha sido acuñada por estudiosos de la integración europea para definir



Por su parte, Guy Peters (2011: 204) precisa que la *gobernanza multinivel* enfatiza “la complejidad de un sistema en el cual interactúan múltiples actores al interior del sector público; relaciona el concepto de *red de gobernanza* que se ha utilizado para describir el rol de los actores no-estatales en el proceso de elaboración e implementación de las políticas”. De la misma manera destaca que modos de gobernar descentralizados o *descentrados*, como es la *gobernanza multinivel*, puede que no produzcan una ampliación de la democracia como se sostiene a veces. Por ejemplo, los defensores de este tipo de *gobernanza multinivel* argumentan que ella permite lograr que algunos intereses, que de otra manera quedarían excluidos, tengan una mayor oportunidad de participar en el sector público. Sin embargo, la creciente complejidad de estos procedimientos relacionados con la *gobernanza* puede conducir a un proceso más difícil de toma de decisiones y, en los hechos, puede privilegiar aquellas organizaciones con mayor claridad en sus metas y con mejores instrumentos para lograrlas. Tal complejidad conduce a que los gobiernos tengan que ser más flexibles, innovadores y requieran una mayor capacidad de adaptación. Se incrementan las redes de tomas de decisiones involucrando un variado tipo de agencias y actores, pues son necesarias nuevas fuentes de conocimiento y experiencia.

Con base en lo anterior, es posible precisar que en tanto las ciudades concentran una enorme proporción de las relaciones globales, las autoridades municipales deben hacer frente en su escala territorial a gran parte de los desafíos que se derivan de la reorganización espacial de la vida social y económica, situación que conduce necesariamente a involucrar a las ciudades en estrategias de *gobernanza multinivel*.

Al respecto, Alonso Hernández (2010: 92) plantea que “el proceso de globalización se ha visto acompañado de una tendencia a confluir en espacios económicos, políticos y sociales más amplios, en donde el ámbito local constituye el terreno donde se perciben cada vez con mayor nitidez las nuevas exigencias de la globalización”. Lo que algunos autores han denominado *multi-level-governance* implica ponerse de acuerdo entre las diferentes instancias de decisión, de compatibilidad de acuerdos e intereses. Así, la importancia de la identidad de las regiones y metrópolis en el proceso de globalización presiona desde abajo desvirtuando el paradigma del Estado nacional clásico.

---

la organización política comunitaria y, de modo particular, la interacción entre los órganos comunitarios, los Estados miembros y los gobiernos subnacionales, abriendo una ventana de oportunidad para que los agentes regionales pudieran mejorar su posición en las diversas fases de los procesos decisorios europeos y desarrollar vínculos directos con la Comisión Europea.

La globalización, con sus virtudes y defectos, se caracteriza en buena medida por ser un proceso inacabado, cuyos efectos se soportan en el presente, y en el que las nuevas necesidades de la sociedad internacional reclaman nuevas estrategias de gobernanza, la cual permitiría hacer operativas las decisiones que se extenderían horizontalmente por los diferentes niveles de gobierno, y de lo local a lo global de manera vertical.

En este orden de ideas, José Juan Sánchez (2002: 342) señala que “la *governance* no es una fórmula mágica, sino tan sólo, una visión y praxis diferente del gobierno, orientada en función de la sociedad civil y de la ciudadanía, que utilizará la negociación, el pacto y el consenso, antes que la jerarquía, la fuerza y la imposición sin diálogo. A partir de esta influencia de la *governance* a la gestión pública, el resultado deberá ser un modelo más pluralista, más abierto, participativo, innovador, creativo, finalista y gerencial”. Dentro de los retos más importantes de la gestión pública, enmarcadas dentro de esta visión de *governance*, destaca una en particular, relacionada directamente con el tema central de esta investigación: la *gestión multinivel* y *en red* entre instituciones públicas y privadas y del llamado “tercer sector”, así como relaciones intergubernamentales (entre organizaciones públicas de distinto nivel) e interorganizativas (entre la administración pública y la sociedad civil).<sup>7</sup>

José Juan Sánchez, al referenciar la perspectiva de Moreno (2000), quien traduce la *governance* como gobernanza, afirma que este neologismo considera cinco momentos de la gobernanza: la corporativa, la urbana, la buena gobernanza, la global y la militar. Particularmente, la segunda marca su transición hacia el ámbito público: la gobernanza se hace urbana (*urban governance*), y es inicialmente el resultado de los intentos contradictorios de los ayuntamientos británicos de la era Thatcher de gestionar la ciudad con recursos financieros fuertemente recortados. Existe una contradicción porque el asunto es que las reducciones y privatizaciones de los servicios públicos se combinan con prácticas de resistencia y solidaridad de las clases populares

<sup>7</sup> El autor afirma que la *governance* sólo puede entenderse de manera adecuada a la gestión pública con la vinculación a la *governance*. De la *governance* la traducción más usual y generalizada es la gobernabilidad; pero no es la única. También existe la gobernación como una función de gobernar; la capacidad de gobernar que se presenta como opción para entender la gobernabilidad en otra dimensión: no hay sociedades gobernables e ingobernables, lo que hay son gobiernos con capacidad o incapacidad de gobierno. La gobernanza que no resulta familiar y que otros sugieren que es más útil la palabra gobernanza. Incluso, algunas instituciones, como el Banco Mundial, sugieren utilizar “buen gobierno” como alternativa para destacar la importancia de la búsqueda de consensos, acuerdos y coordinación en la esfera de la gestión pública. Sea cualquiera el uso de la voz *governance*, la conclusión será la misma: toda gestión pública es en principio y al final una gestión política.

que luchan por no ser excluidas. Con este tipo de gobernanza se logran tres objetivos al mismo tiempo: se reduce el gasto público, se aumenta el beneficio privado y se suprime en gran medida el margen de intervención de las clases populares en la gestión de los asuntos públicos.

### **Gobernanza democrática**

En el 2005, en el Congreso de América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) efectuado en Valencia, España, definió la *gobernanza democrática* como “un nuevo arte de gobernar los territorios, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano”<sup>8</sup> (Concepción Montiel, 2010: 267).

Para José Antonio Rosique Cañas (2009: 84), la *gobernanza democrática* en las metrópolis implica poderes fácticos enormes que se esmeran por maximizar sus beneficios, el poder ciudadano va penetrando y permeando las decisiones fortaleciendo el modelo de gestión de la *elección pública*, hecho que le da al Estado capacidades legítimas para cumplir con tareas orientadas al *bien común*. Hoy se aprecia que los gobiernos están intensificando sus relaciones con los actores económicos, pero también están impulsando la organización y la participación de redes ciudadanas que mejoran la calidad de la gestión, la hacen más incluyente, democrática y le suman potencialidades estratégicas para hacer de las ciudades lugares que compitan y se complementen con otras y se les agregue calidad de vida y sustentabilidad. Así, los gobiernos metropolitanos son ahora emprendedores, socios, facilitadores; de ahí que el papel de los políticos y gerentes públicos es crear y gerenciar desde las redes de actores metropolitanos, sin cuya colaboración resulta imposible avanzar.

A partir de lo anterior, resalta que la *gobernanza* no elimina las formas de gobernación burocráticas ni gerenciales, más bien convive con ellas al aceptar la centralidad del Estado para la búsqueda del “*buen gobierno*” y construye consensos a través de la construcción de espacios públicos para la deliberación, basados en reglas aceptadas, intercambio de información, mejor comunicación, actuación con transparencia y rendición de cuentas entre todos los actores involucrados (Vidal Beltrán, José María y Joan i Catalá Prats, 2005).

---

<sup>8</sup> Al respecto, Concepción Montiel, Luis Enrique (2010). *Gobernanza Global y Democracia*, Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa, México; destaca que el concepto de gobernanza se sitúa en el contexto de la intensificación de los procesos de globalización a partir del cambio geopolítico causado tras el fin de la Guerra Fría. El proceso ha provocado una reestructuración espacial a escala mundial; esto es, la creación y reconfiguración de los espacios económicos, políticos, sociales y culturales, estableciendo así un nuevo (des)orden mundial que plantea una serie de retos a los gobiernos regionales, nacionales y locales.

**Cuadro 1. Modelos históricos de gestión pública**

<b>Pre burocrático</b>	<b>Burocrático</b>	<b>Gerencial</b>	<b>Gobernanza</b>
Patrimonialista	Sistema de botín	Plusvalía	Interés público
Estamental	Clases sociales	Consumidores	Ciudadanos
Ciudad-Estado	Estado-nación	Mercado local-global	Estado-bienestar
Cerrado	Corporativo	Contractual	Concertación
Despótico-Tributario	Autoritario represivo	Democracia representativa	Participación integral
Súbditos	Gobernados	Clientes	Públicos
Subsistencia	Producción	Productividad	Sustentabilidad
Monarquía	Presidencialista	Empresarial	Parlamentario
Conquistador	Colonizador	Globalizador	Cooperación
Teológico-Militar	Élite política	Servicios e información	Bien común
Antigüedad	Época moderna	Actual	Emergente

Fuente: Rosique (2009).

**Gobernanza territorial**

Respecto a los gobiernos metropolitanos, es preciso destacar que el avance de la *gobernanza* aún es limitado debido a la complejidad de los espacios públicos en que se mueven; hay fragmentación político-administrativa y muchos actores emergentes, en donde los primeros ejercen hegemonía y los más poderosos cuentan con más y mejor organización e información; se trata de regímenes institucionales deficientes, donde otros actores históricos influyen con más eficacia y legitimidad sobre las gestión de las políticas.

De acuerdo con Farinós (2008: 20), la *gobernanza territorial* se entiende como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional. Dicho de otro modo, la *gobernanza territorial* es una pre-condición para la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector...) que operan a las diferentes escalas. Por tanto, el reto principal para una buena gobernanza territorial sería generar las condiciones más favorables para poder desarrollar acciones territoriales conjuntas que permitan conseguir este objetivo.

Para Farinós (2008: 21), la *gobernanza territorial* hace referencia a una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles implicados (supranacional, nacional, regional, local) y para los procesos de decisión a la hora de hacer política. Como ya hace más de dos décadas escribía Doreen Massey, el territorio importa y la forma de gobernarlo adecuadamente también. La buena gobernanza, o buen gobierno del territorio, se entiende como la forma de organizar un consenso entre los distintos actores para promover soluciones satisfactorias para todos ellos, para crear situaciones de suma mayor que cero (“win-win”). En este contexto, las distintas *dimensiones de la gobernanza territorial*<sup>9</sup> se concretan a:

Vertical: relaciones o gobernanza multinivel entre los diferentes niveles político-administrativos, en especial entre la escala local y regional.

Horizontal: coordinación entre las políticas sectoriales, entre territorios (contiguos o no en red) y entre los diferentes agentes o actores (formando partenariados, público-públicos y público-privados).

La participación de la ciudadanía, a título individual y en forma de grupos organizados.

Calame y Talmant (1997: 65) señalan que “la *gobernanza* es la capacidad que tienen las sociedades humanas para dotarse de sistemas de representación, instituciones, procesos y órganos sociales para administrarse a sí mismas mediante una acción voluntaria. Esta capacidad de conciencia (la acción voluntaria), de organización (las instituciones, los órganos sociales), de conceptualización (los sistemas de representación) y de adaptación a las nuevas situaciones es una característica de las sociedades humanas.”

### **Gobernanza urbana integrada**

Al analizar la gobernanza desde el enfoque espacial, es posible identificar que la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (2011: 236) a través de su Comisión 3 (C3) sobre *Gobernanza Urbana Integrada*, señala:

*Desde la aparición de la globalización –si no antes–, grandes ciudades de todo el mundo se enfrentan a [...] retos multisectoriales y que [...] los enfoques sectoriales tradicionales*

<sup>9</sup> La gobernanza territorial debe ser ‘gobernanza democrática’. Es decir, debe involucrar a toda la constelación de actores, y no únicamente a intereses particulares. Las autoridades públicas, a cualquiera de los niveles, todavía juegan un papel central, y las relaciones jerárquicas siguen determinando muchas de las precondiciones y de los parámetros para la toma de decisiones. Los gobiernos nacionales y regionales deben reforzar su papel en el establecimiento del marco, esto es, de las precondiciones para que puedan producirse las acciones y procesos de gobernanza territorial.

*adoptados para hacer frente a éstos y otros retos a menudo han resultado caros e ineficientes, o incluso un fracaso total. Como consecuencia, nuevas formas de gobernanza han cobrado importancia, implicando a la sociedad civil (ONG, el mundo empresarial, la ciudadanía...) en la toma de decisiones y en la implementación de dichas decisiones.*

*Este enfoque de una gobernanza urbana integrada también requiere cambios en la organización y la acción administrativa. La gobernanza urbana integrada implica ir más allá de la simple coordinación entre políticas y abarca la cooperación entre sectores y disciplinas. Incluye tanto una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: Administración de la ciudad-Administración regional/nacional y Administración-sociedad civil).*

Desde esta perspectiva es posible destacar que la escena urbana se compone de una amplia variedad de actores, cada uno de los cuales tiene sus propios objetivos y estrategias. Estos actores en el seno de las redes de relaciones urbanas son interdependientes porque se trata de sujetos que no pueden alcanzar sus objetivos por ellos mismos, sino que necesitan los recursos y la colaboración de otros. En la ciudad actual del siglo XXI no existe un único actor con poder suficiente para determinar las estrategias de los demás. Cada uno necesita de los otros debido a las interdependencias existentes, pero al mismo tiempo intenta acercar el proceso decisonal hacia sus preferencias. Ello da como resultado una compleja interacción y variados procesos de negociación. La interdependencia deriva de la irregular distribución de recursos, objetivos y percepciones mutuos entre los distintos actores.

Por lo tanto, la *gobernanza urbana integrada* es un enfoque de gestión en su esencia. Se trata de la gestión de cuestiones transversales en la elaboración de políticas que traspasan las fronteras de los ámbitos políticos establecidos. Asimismo, incluye la gestión de la responsabilidad política dentro de una organización o sector. La gobernanza integrada consta tanto de una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como de una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: autoridades municipales-administración regional/ nacional y administración-sociedad civil).

En el contexto latinoamericano el debate sobre la *gobernanza* ha conducido a los tomadores de decisiones públicas a la reflexión sobre la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, así como al análisis de la vinculación entre

el Estado y la sociedad civil en un entorno de transformaciones globales, por lo que resulta imprescindible aproximarnos al concepto de *gobernanza* con un enfoque propio de la región. Diversos estudios y proyectos realizados en América Latina identifican que se emplea el término *gobernanza* se relaciona con las políticas públicas sectoriales, territoriales y locales, la evaluación, la rendición de cuentas y la efectividad de los gobiernos, entre otros aspectos; el concepto ha adquirido gran relevancia al asociarse a la promoción del desarrollo integral sustentable y a la democracia ciudadana.

Entre los principales organismos internacionales que promueven la investigación teórica y aplicada, así como la práctica de la gobernanza en América Latina, destacan las Naciones Unidas a través del Programa Hábitat, que se ha centrado en la gobernanza urbana, proponiendo siete normas para alcanzarla, a saber: equidad, seguridad, eficiencia, sustentabilidad, descentralización, transparencia y gestión responsable, compromiso cívico y ciudadano. El Banco Mundial propone la apertura de los mercados, capacidad de respuesta y rendición de cuentas del Estado.

El desarrollo de los estudios sobre la *gobernanza* en América Latina, de acuerdo con Concepción Montiel (2010: 99), puede ubicarse en tres fases: la primera en los años ochenta y noventa, donde la discusión se centró en la gobernabilidad política y estatocéntrica; la segunda, en los noventa, en donde los análisis se fusionaron con los de gestión pública y la diversidad de paquetes y reformas impulsadas por el Consenso de Washington; y, finalmente, en los últimos años, la atención se centra en la *gobernanza* como aquella que evalúa el desempeño de las instituciones políticas en la implantación de políticas públicas.

Las aproximaciones teóricas y prácticas pueden agruparse en dos: las que están relacionadas con el estudio de la función que desempeña el Estado, y la que se orienta hacia el enfoque disciplinar con el que se estudia. En lo que se refiere al papel del Estado, la literatura ofrece definiciones de *gobernanza* que van desde una visión centrada en el Estado hasta una perspectiva “multicentrada”. En la primera, la *gobernanza* está bajo un liderazgo público que tiene como actor principal al Estado. En la segunda visión, la *gobernanza* es entendida más como un proceso en el que están involucrados el Estado, la sociedad civil y la iniciativa privada, y puede ser estudiada de manera multidisciplinaria (sociología, política, administración pública, economía, etc.).

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2004), en su documento *Globalización y desarrollo*, identifica algunos hechos de la fase de la globalización que se relacionan con la gobernanza en la región: 1) la volatilidad



financiera, 2) la reestructuración productiva y tecnológica, 3) las desigualdades y asimetrías del orden global. Además de analizar acontecimientos tales como: a) La vulnerabilidad macroeconómica; b) El comercio e inversión y patrones de desarrollo tecnológico; c) La sostenibilidad ambiental; d) La migración internacional, y e) Los rezagos educativos, precariedad laboral y vulnerabilidad social.

Para Aranibar Gutiérrez (2010: 52), la intensificación de la globalización ha propiciado en los gobiernos de América Latina una intensa presión proveniente del exterior. La creciente interdependencia económica, social, política y cultural, la emergencia de la sociedad global y el incremento de los convenios internacionales hacen más complejas y multidimensional las sociedades nacionales y locales, con lo que se plantean retos de gobernanza global y local. Con este fenómeno, también han aparecido algunas deficiencias de las administraciones públicas en los planos nacional y regional; destacan entre ellos: a) la falta de coordinación administrativa, b) las tecnológicas, c) la capacidad de respuesta a los nuevos problemas públicos locales.

Siguiendo con el planteamiento de Aranibar Gutiérrez, uno de los males endémicos de nuestros países latinoamericanos es la corrupción y su lucha contra ella, y lógicamente se convierte en un obstáculo muy serio para la gobernanza; por ello, propone la aplicación de una serie de principios que además tienen una aplicación universal: a) un gobierno que cueste menos, b) un gobierno de calidad, c) un gobierno profesional, d) un gobierno digital, e) un Gobierno más regulador, y f) un gobierno honesto y transparente.

### **Gestión urbana y acción pública**

Con base en lo anteriormente expuesto, es evidente la existencia de una estrecha relación entre el gobierno y la conducción del desarrollo urbano. Al respecto, la CEPAL considera que la *gestión urbana* presupone una institucionalidad particular, en donde el gobierno local sea ejercido por autoridades competentes y motivadas, cuyos esfuerzos estén encaminados a la generación de un proceso de administración y gestión que sea apropiado y ajustado a las características y necesidades de desarrollo de la localidad.

Un segundo elemento, propio del concepto de *gestión urbana*, es la modificación del enfoque de análisis y propuesta, desde un paradigma de acción que coloca al municipio y a la administración urbana como proveedor de servicios y ejecutor de obras de infraestructura (que por lo tanto evalúa su gestión en función de la consecución de ciertas metas de adelanto),

hacia otro que, retomando la importancia de las obras y acciones de habilitación del espacio urbano, recoge también la importancia de analizar y operar en la dimensión del proceso de gestión y de administración de dichos productos. Esto abre un campo de propuestas distintas que incluye, por ejemplo, el fortalecimiento de mecanismos participativos de toma de decisiones, la conceptualización del gobierno local como facilitador de procesos de habilitación ambiental que se dan en forma espontánea, la concreción de instancias de trabajo mixto público-privado, la privatización de los servicios, la planificación de carácter indicativo, un revisado concepto en materia de legislación y ordenanzas, espacios de negociación para los proyectos, la coordinación como elemento central y no sólo adjetivo, el fomento de los procesos de participación en la gestión de servicios y el manejo de información para la toma de decisiones.

Así, y sin perder de vista el objetivo institucional principal, se pueden incorporar al proceso organizado de desarrollo urbano, nuevos actores, recursos y técnicas, como aportes efectivos y positivos al proceso de construcción del asentamiento. En esta perspectiva, la noción de *gestión urbana*, como extensión del concepto de *administración*, se enriquece al incluir el “*espacio*” (si así puede llamarse) que está entre el hecho físico, producto o servicio provisto en un extremo y, en el otro, la institución de coordinación, provisión o administración.

En tercer lugar, se presenta la noción que el gobierno local, con sus recursos y atribuciones, está llamado a ser no sólo eficiente en la operación de ciertas funciones o servicios a la comunidad –meta de por sí difícil de alcanzar– sino que además de ello tiene que contribuir al desarrollo mediante esfuerzos especiales de inversión, mediatización, evaluación y presentación de proyectos e información. Ello hace imperiosa la necesidad del desarrollo y consolidación de los gobiernos locales en nuestros países; esto, con el objeto de ser más eficientes en la captación, inversión y gasto de los recursos comprometidos en el desarrollo urbano.

Ahora bien, para comprender la gobernanza a partir de una perspectiva territorial, es preciso introducir elementos conceptuales del enfoque de la *acción pública* vinculados al *desarrollo urbano metropolitano*. Al respecto, Enrique Cabrero (2005) destaca que el estudio de la *acción pública* en un espacio social y territorial específico trata de entender la acción gubernamental local, pero también intergubernamental, que incide en el espacio urbano. Se trata entonces de entender la acción colectiva de los diversos actores sociales

locales, de los grupos específicos, coaliciones y conglomerados de intereses; la relación entre ambos universos, el de actores gubernamentales y el de actores no gubernamentales.

El enfoque de análisis de la *acción pública* se ubica como un instrumento teórico particularmente idóneo en la dimensión territorial; explica la acción pública localizada identificando con mayor precisión las redes de actores, los mecanismos de interacción y regulación, el papel del gobierno local y los itinerarios de políticas públicas particulares; asimismo, permite interpretar de mejor manera una realidad regional y local en constante mutación.

La postura de Duran y Thoening (1996) caracteriza la *acción pública territorial* en la actualidad por la existencia de problemas que rebasan el marco de una sola organización, la dificultad de que los métodos tradicionales entre agencias y actores sean todavía funcionales y una creciente turbulencia entre el medio ambiente. El cambio fundamental se debe a un desplazamiento del modelo productor de bienes y servicios, el cual constituía el principal reto de los gobiernos regionales y locales hace algunos años, por un modelo de *acción pública* más amplio orientado al desarrollo integral de un territorio determinado.<sup>10</sup>

De lo anterior, surge la necesidad de abordar en forma general la *acción pública urbana*, la cual ha sido estudiada en los últimos años desde diversas perspectivas y a través de estudios comparados entre ciudades de un país y ciudades de diversos países. En este tenor, Le Galès (1995) plantea dos corrientes de estudio, el modelo de las “coaliciones urbanas para el crecimiento” (*urban growth coalitions*) y el modelo de los “régimenes urbanos” (*urban regime*), ambas comparten una de las características de renovación más importantes de los estudios sobre la *gobernanza urbana*.

Para Stoker (1998), los debates de la acción pública urbana se pueden sintetizar en tres grandes corrientes enmarcadas todas ellas en la “*teoría política urbana*”; la primera hace referencia la corriente de “*poder comunitario*”, en la cual se ubican los enfoques de “*coaliciones para el crecimiento*” y el de la “*teoría del régimen urbano*”. El segundo marco de análisis es el modelo de

---

<sup>10</sup> El postulado de la transformación general, que va de una acción pública centrada en el actor gubernamental y concentrada en la producción de bienes y servicios hacia una acción pública diversificada y concentrada en crear un contexto institucional propicio a la negociación y al acuerdo colectivo, es válido como postulado de interpretación para la situación territorial en la realidad contemporánea. Es indudable que en la creciente intergubernamentalidad latinoamericana (local, regional, nacional y supranacional) han aparecido nuevos actores, se han activado nuevos intereses y se inició la competencia público-privada por los servicios urbanos, y la coordinación horizontal se ha constituido en un elemento central para la acción territorial; situación que conlleva a la necesidad de construir esquemas de acción duraderas, escenarios ordenados y ordenadores de la construcción cooperativa de la acción pública.

“*protesta urbana*”, que da cuenta de la capacidad de movilización que diversos grupos han desplegado en el ámbito urbano con intereses varios. El tercero se refiere a la denominada “*teoría del contexto*”, que contempla la globalización e internacionalización de las economías y cómo esta dinámica determina la acción pública local.

La primera corriente, el “*poder comunitario*”, que comprende a las “*coaliciones para el crecimiento*” y a la “*teoría del régimen urbano*”, resulta de mayor utilidad para explicar el tema central de la presente investigación, por lo que resulta importante profundizar un poco más en ella. Su origen, según Stoker (1998), se remonta a estudios realizados entre 1950 y 1960; en una primera instancia, con una visión marxista, que posteriormente dieron la pauta a otras investigaciones centradas en las ventajas y desventajas que los grupos sociales obtienen en el ámbito urbano a partir de su posición en la estructura socioeconómica, se trataba de responder a la pregunta: *¿quién se beneficia del desarrollo urbano?*

De acuerdo con los trabajos de Molotch (1976) y de Logan y Molotch (1987), la tesis de la “*coalicción urbana para el crecimiento*” es también conocida como “*maquinaria urbana para el crecimiento*” (*urban growth machine*), y destaca el papel que tienen las comunidades de empresarios y propietarios inmobiliarios en el sistema urbano, y derivado de ello la importancia de la estructura en el desarrollo económico local en la acción pública urbana. Se introduce el análisis de las formas de organización que surgen entre actores, particularmente las coaliciones de interés que se conforman con la participación de los propietarios y promotores inmobiliarios, grupos empresariales asociados al desarrollo urbano o la construcción, banqueros, comerciantes, medios de comunicación e incluso políticos y profesionista. Todos ellos, al ser potenciales beneficiarios del crecimiento urbano, confluyen en sus intereses y tratarán de traducir éstos en una capacidad para orientar la política de desarrollo urbano hacia el crecimiento acelerado.<sup>11</sup>

Por su parte, la “*teoría del régimen urbano*” establece que no sólo las élites económicas sino cualquier grupo social del espacio urbano puede, en un momento dado, ejercer cierto control e influir en el desarrollo urbano, pues, si bien las élites económicas tendrán un peso muy importante, no son actores aislados ni es automático el determinismo de intereses económicos. Stone (1989) reconoce como la necesidad de cualquier gobierno urbano –para ser

<sup>11</sup> De este comportamiento repetido a través del tiempo surge el concepto de “*máquina*”, el cual da una idea de crecimiento sostenido, prolongado y repetido en la medida en que la coalición sigue beneficiándose del proceso. Los estudios de este corte fueron realizados fundamentalmente en el contexto estadounidense, donde las ciudades parecen estar mucho más determinadas por la dinámica del mercado que las europeas.

efectivo en su acción– de asociarse con diversos actores no gubernamentales. Este autor señala que un régimen urbano constituye un grupo informal, pero estable de diversos actores, los cuales tienen acceso a diferentes recursos institucionales; se trata de un flujo de poder para la acción y no para el control, es decir, una coalición para gobernar; por lo tanto, el liderazgo es parte importante del régimen urbano. Así, propone una tipología en Estados Unidos: el “régimen empresarial”, dominado por las grandes empresas; el “régimen conservador”, con aversión a las grandes transformaciones, y el “régimen progresista”, que se caracteriza por una capacidad de orientación por parte del gobierno municipal de acuerdo con los intereses de grupos ciudadanos desfavorecidos.

Para Le Galès (1995), la *teoría del régimen urbano* es una expresión neopluralista del gobierno local donde es necesario llegar a una coalición entre actores privados y públicos para decidir y operar políticas de desarrollo urbano. En el contexto latinoamericano, igual que en el caso europeo, la presencia estatal en la acción local ha sido y sigue siendo muy importante, pues, si bien la dinámica actual hace surgir una diversidad de otros actores, el eje central en el análisis intergubernamental es crucial. Así, la teoría del régimen urbano aporta un marco conceptual útil y complementario al bagaje conceptual presentado hasta este momento para interpretar la acción pública urbana en diversos contextos.

## Conclusiones

La vinculación del papel de las políticas públicas en el territorio, el gobierno y la sociedad ha permitido a través del tiempo arribar a modernos y eficientes esquemas de colaboración, sustentados en enfoques innovadores como la gobernanza y la nueva gestión pública, ambos utilizados cada vez más en diversos sectores de actividad, concebidos según Aguilar (2008), como conceptos de alguna manera “emparentados” o articulados alrededor del mismo problema (la del gobierno o dirección de la sociedad) y que responden a una serie de cambios ocurridos tanto a nivel de concepción teórica como de realidad empírica acerca de lo que el Estado *es* y lo que *debiera ser*. No obstante, este enfoque continúa hoy en día siendo objeto de intensos debates, críticas y reflexiones, aspectos que lo ubican en el centro de las discusiones no sólo de especialistas y académicos, sino también de los responsables gubernamentales en diversos ámbitos, más allá de las reconocidas diferencias teóricas y conceptuales.

Así, la principal utilidad de los enfoques señalados radica en constituirse como procesos orientados a transformar la realidad y a lograr resultados, lo cual demuestra su enorme potencial de desarrollo y aplicación en el ámbito territorial al diseñar esquemas alternativos de administración, gobernanza y gestión metropolitana y urbana, que se fundamentan en los modernos paradigmas de la gestión pública, aportando un marco conceptual relativo a las transformaciones que el Estado y el Gobierno deben adquirir para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en el ámbito territorial.

No debemos olvidar que los gobiernos (estatales y locales) están llamados a asumir un papel especial en lo referente a la claridad en materia de responsabilidades y en la solución de conflictos; pueden contribuir también, con un adecuado marco regulador y gestión de la información, a incentivar la cooperación multinivel y pueden convertirse en referentes de apertura y participación si son un buen ejemplo en su propia gestión. Les corresponde legislar para garantizar las prácticas innovadoras de participación y gobernanza, sobre todo si se reconoce que actualmente nos enfrentamos a la pluralidad de actores de todo tipo (naciones, estados, regiones, ciudades, compañías transnacionales, ONG, movimientos sociales, sindicatos, etcétera) que exigen participar en los asuntos que les afectan, desafiando viejas y estrechas concepciones de la política. Así, las relaciones entre la gobernanza y la democracia participativa consideran que el principio participativo sería concebido como un instrumento que dotaría de legitimidad y legalidad a las prácticas corporativas y al diálogo silencioso entre los diferentes grupos de la sociedad; por ello, el principio participativo es una herramienta política ideal para que los ciudadanos puedan hacer valer mejor sus aspiraciones.

### **Bibliografía**

- Aguilar Villanueva, Luis F., 2007: *El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza*, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, consultado el 16 de enero de 2012 en: <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf>.
- Alonso Hernández, Aitor, 2010: "La participación de las identidades locales en la gobernabilidad: mercado de trastos o institucionalización" en *Gobernanza global y democracia*, México: Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa.
- Aranibar Gutiérrez, Mónica Fernanda, 2010: "Gobernanza, globalización y nueva gestión pública en América Latina" en *Gobernanza global y democracia*, México: Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa.
- Banco Mundial, 1997: *Informe sobre el Desarrollo Mundial*.
- Bonnin, Charles-Jean, 2003: *Principios de administración pública*, Compilación y Estudio

- Introducción de Omar Guerrero, México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, Enrique, 2005: *Acción pública y desarrollo local*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Calame, P. y Talmant, A., 1997: "L'État au coeur, le Meccano de la gouvernance" en documento *Célula de Prospectiva de la Comisión*, 2000: "Développer de nouveaux modes de gouvernance", París: Desclée de Broywer.
- CEPAL-GLYDE, 2004: AA. VV. *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile.
- Concepción Montiel, Luis Enrique, 2010: "Gobernanza y democracia en América Latina en un contexto de globalización" en *Gobernanza global y democracia*, México: Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa.
- Crozier, M., S. Huntington y J. Watanuki, 1975: *The crisis of democracy*, New York: New York University Press.
- De Miguel Bárcena, Josu, 2010: "Las transformaciones del gobierno de la Unión Europea" en *Gobernanza global y democracia*, México: Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa.
- Duran, P. y J.C. Thoening, 1996: "L'État et la gestion publique territoriale" en: *Revue Française de Science Politique* 46, Francia.
- Faludi, A., 2002: "Positioning european spatial planning" en *European Planning Studies* 10-7.
- Farinós, Joaquín, 2008: "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda" en *Boletín de la A.G.* 46.
- Ferrero, Mariano, 2010a: "Gobernando (en) un mundo en globalización: una mirada conceptual a la gobernanza desde las relaciones internacionales" en *Gobernanza global y democracia*, México: Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa.
- Ferrero, Mariano, 2010b: *La necesidad de instaurar el espacio público*, México: Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso X., 2012: "Transición política y gobernanza territorial en México" en Chaparro Gutiérrez, José Juan (Coordinador), *Planeación, participación y gestión en los procesos urbanos actuales: una visión iberoamericana*, México: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional.
- Kettl, Donald F, 2002: "En busca de claves de la gestión pública: diferentes modos de cortar una cebolla" en Bozeman, Barry (coordinador), *La gestión pública. Su situación actual*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica.
- Koresawa, A. y Konvitz, J., 2001: "Towards a new role for spatial planning" en *Towards a new role for spatial planning*, París: OCDE.
- Le Galès, P. 1995: "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", en: *Revue Française de Science Politique* 1, Francia.
- Logan R. y H. Molotch, 1987: "Urban fortunes, the political economy of place" en *American Journal of Sociology* 82, Berkeley: University of California Press.
- Metrópolis, Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, 2011: Comisión 3, *Gobernanza Urbana Integrada*, Barcelona.
- Molotch, H. 1976: "The city as a growth machine: toward a political economy of place" en *American Journal of Sociology* 82, Berkeley: University of California Press.
- Moreno, J. D., 2000: "De la 'Gobernanza' o la Constitución Política del Neoliberalismo". *Viento Sur*, consultado el 22 de febrero de 2012 en [www.nudo.50.org/viento\\_sur/ultimo/htm](http://www.nudo.50.org/viento_sur/ultimo/htm).
- Pagden, Anthony, 1998: "La Génesis de la Noción de 'Buen Gobierno' y las Concepciones de la Ilustración del Orden Mundial Cosmopolita" en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 155,



- consultado el 12 de marzo de 2012 en [www.unesco.org/issj/rics/155/titlepage.155.html](http://www.unesco.org/issj/rics/155/titlepage.155.html).
- Peters, Guy, 2007: "Globalización, gobernanza y estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar" en *Revista CLAD reforma y democracia* 39, Venezuela.
- Peters, Guy, 2011: "Globalización, gobernanza y estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar" en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU)*, 2012: México, consultado el 19 de mayo de 2012 en <http://www.undp.org.mx/index.php>.
- "*Proyecto de Gestión Urbana en Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe*", CEPAL, ECLAC, consultado el 18 de mayo de 2012 en <http://www.eclac.org/dmaah/gucif/defcon.htm>.
- Rojo Salgado, Argimiro, 2010: *Globalización y crisis de la política: la necesidad de instaurar el espacio público*, México: Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa.
- Rosique Cañas, José Antonio, 2009: "Gestión Metropolitana: la importancia de las instituciones para el desarrollo de las ciudades en la era de la globalización" en Roberto Eibenschutz Hartman y Ligia González García de Alba (Coordinadores), *El Legislativo ante la gestión metropolitana*, México: H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Porrúa.
- Saíenz, Claudio, 2005: "Los gobiernos locales como promotores del desarrollo integral de la ciudad y la región" en *La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos regionales*. España: América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), Junta de Andalucía.
- Sánchez González, José Juan, 2002: *Gestión pública y governance*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Stoker, G., 1998: "Theory and urban politics" en *International Political Science Review*, 19, Londres.
- Stone, C.N., 1989: *Regime politics, governing Atlanta, 1946-1988*, Kansas: University Press of Kansas, Lawrence.
- Stone, C.N., 1993: "Urban regimes and the capacity to govern. A political economy approach" en *Journal of Urban Affairs* 15.
- Uvalle Berrones, Ricardo, 2005: "Ciudadanía y administración pública" en Juan Carlos León y Ramírez y Julio César Olvera García (Coordinadores), *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Vidal Beltrán, José María y Prats, Joan i Catalá (Coordinadores), 2005: *Gobernanza, diálogo euro-iberoamericano*, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP.
- Zurbriggen, Cristina, 2012: *Gobernanza en América Latina*, consultado el 16 de abril de 2012 en [www.gobernanza.org.mx](http://www.gobernanza.org.mx).

