

Modelo canónico, problemas fundamentales y gobernanza urbana

Canonical Model, Fundamental Problems and Urban Governance

Francisco Porras
Instituto Mora / Centro de Investigación Social Avanzada, México
francisco.porras@cisav.org

Recibido: 25/06/2017 • Aceptado: 31/08/2017

Resumen

Las literaturas de la gobernanza han generado categorías con diversos grados de utilidad para entender el gobierno, incluyendo el de las ciudades. Sin embargo, el término tiene tantos significados y es usado tan inconsistentemente que sus aportes son difíciles de sistematizar, obstaculizando la generación de teorías pertinentes y buenas prácticas. Para ponderarlas adecuadamente, es indispensable considerar los problemas fundamentales que comparten tales literaturas. El artículo argumenta que la cooperación, la auto-organización, la rendición de cuentas, el timoneo efectivo y la interdisciplinariedad se encuentran en el centro de la gobernanza y en la raíz de muchos problemas urbanos.

Palabras clave: Problemas retorcidos, auto-organización, redes, cooperación, gobernanza urbana.

Abstract

Governance literatures have generated conceptual categories that are helpful to understand governance patterns, including those of urban governance. However, the term's meanings are so numerous, and its usage so inconsistent, that its contributions are difficult to identify and to consolidate into coherent theories and good practices. In order to evaluate them adequately, it is necessary to consider the fundamental problems shared by those literatures. This article argues that cooperation, self-organisation, accountability, effective governmental steering, and interdisciplinarity are at the centre of governance, and at the origin of many urban problems.

Keywords: Wicked Policy Problems, self-organisation, networks, cooperation, urban governance.

Introducción

En las últimas tres décadas, las literaturas académicas y de divulgación que se han formado en torno a los conceptos de la gobernanza, palabra en español que es la traducción más aceptada del término inglés *governance*, han aumentado de manera considerable. Sin embargo, su popularidad no solamente ha producido una gran cantidad de significados e interpretaciones no siempre consistentes entre sí, sino también ha fomentado un uso poco sistemático del término que ha dificultado la ponderación de sus aportes a las ciencias sociales. Al ser un «término paraguas» (*Umbrella Term*) que cobija varios significados más o menos aceptados, pareciera que las literaturas de la gobernanza no aspiran a la univocidad. Al igual que otros términos paraguas, como *democracia*, *participación ciudadana*, *tejido social*, y *transparencia*, cuando se habla de la gobernanza se puede estar haciendo referencia a un enfoque de análisis, a un conjunto de postulados teóricos o conceptuales, a una agenda de cambio social o de investigación, o a una práctica legal, gubernamental o social.

Una aproximación posible a la gran diversidad de significados y prácticas es mapearla de manera sistemática, clasificando los aportes de acuerdo con variables claras que, a su vez, generen tipologías. Sin embargo, la utilidad última de las tipologías no siempre radica en el orden analítico que proponen, sino más bien en la postulación de uno o varios criterios que ayuden a discernir entre literaturas y, así, navegar la complejidad. En el caso de la gobernanza, un criterio indispensable para evaluar su relevancia y pertinencia es determinar si las múltiples literaturas comparten una estructura conceptual común. Sin tratar de ser esencialista, es importante considerar si existen preocupaciones o problemáticas comunes a las distintas nociones o definiciones de la gobernanza.

La consideración de los problemas fundamentales de la gobernanza tendría tres ventajas importantes: permitiría evitar la

discusión, muchas veces poco útil, de qué es la gobernanza y de si esa noción o definición puede ser aplicada por distintas disciplinas y en distintos sectores o contextos de política pública; ayudaría a subrayar la pertinencia de las literaturas de la gobernanza, al vincularlas con problemáticas que se encuentran en el origen de problemas sociales complejos, tanto en la ciudad como en otros entornos; y, finalmente, facilitaría el desarrollo del trabajo interdisciplinario, al identificar problemas que son estudiados por distintas disciplinas académicas y prácticas profesionales. Este artículo propone que los problemas fundamentales de la gobernanza son la cooperación, la auto-organización, la rendición de cuentas, el timoneo efectivo de los gobiernos y la interdisciplinariedad.

La gobernanza de las ciudades, tratada particularmente en la literatura de la gobernanza urbana, tiene una connotación técnica que muchas veces no evidencia estos problemas fundamentales. Los temas usuales de esta literatura están relacionados con las buenas prácticas en los servicios públicos urbanos, incluyendo la movilidad, el transporte público y la seguridad ciudadana —muchas veces considerados desde una perspectiva metropolitana—; la calidad del medio ambiente citadino, particularmente la calidad del aire y del agua; las expresiones espaciales y territoriales de los derechos sociales y de la participación ciudadana; el *Zoning* y los usos del suelo urbano; las alianzas público-privadas para prestar servicios públicos, atraer la inversión y desarrollar el territorio; y los procesos de *gentrificación*. Considerar estos temas desde la perspectiva de los problemas fundamentales tendría las ventajas mencionadas, ofreciendo además una oportunidad para consolidar la categoría de *gobernanza urbana* como una que válidamente incluye, y resume, estas problemáticas tan diversas entre sí.

El artículo presenta este argumento, considerando primero cómo la complejidad de los problemas sociales (los *Wicked Policy Problems*) motivó la generación del modelo canónico de la gobernanza, que presupone la deseabilidad de la convergencia/cooperación entre los gobiernos, las sociedades y los mercados. A continuación se discuten los problemas fundamentales como una herramienta para centrar la discusión en las propuestas básicas de la gobernanza, aumentar su pertinencia y fomentar la interdisciplinariedad. Finalmente,

se consideran brevemente algunas implicaciones sobre la literatura y problemáticas de la gobernanza urbana.

Modelo canónico y «problemas retorcidos»

Desde que el Banco Mundial publicó sus famosos reportes del desarrollo con el enfoque de la gobernanza en 1989 y 1992, el uso del término ha aumentado de manera importante en las ciencias sociales, especialmente en las ciencias políticas, la administración pública, la economía y la sociología; en los organismos internacionales; en algunos gobiernos nacionales y subnacionales de América, África, Europa y el Sudeste Asiático; y en los *Think Tanks* y otras instituciones dedicadas al análisis y al cabildeo, entre otros.

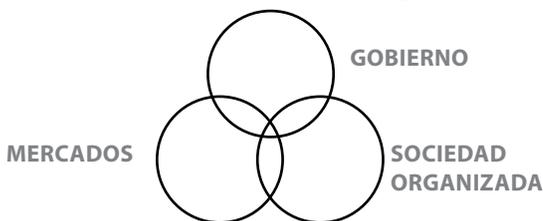
En aquellos reportes, el Banco Mundial argumenta que las problemáticas relacionadas con la efectividad gubernamental y el desarrollo humano son fruto de la agregación de muchos actores, instituciones y recursos, por lo que las políticas públicas sólo serán sustentables en la medida en que converjan los gobiernos, los mercados y la sociedad organizada en su definición, implementación y evaluación (World Bank, 1989; 1992). Esta proposición, muchas veces representada con un diagrama de Venn en el que tres conjuntos de igual tamaño comparten un área superpuesta, es fundamentalmente normativa; es decir, indica cómo se piensa que deberían realizarse los procesos del gobierno, no necesariamente cómo se realizan en la práctica (ver esquema 1). La idea de la convergencia / cooperación intersectorial como parte de la gobernanza ya ha adquirido un estatus canónico dentro de las ciencias políticas y los estudios del desarrollo humano. En las literaturas de la gobernanza no es posible concebir la dirección de la sociedad como resultado de un solo tipo de actor, institución o recurso, ya que, por definición, la gobernanza es inter-sectorial y aspira al co-gobierno.

Como postulado de teoría normativa, la cooperación que denota esta convergencia intersectorial parece plausible, en el sentido que reconoce que un actor, institución o recurso por sí solo no puede resolver un problema social o crear una oportunidad, sino

que requiere que los sectores gubernamentales y no gubernamentales trabajen en conjunto (Kooiman, 2000; 2010). La interacción público-privada cooperativa y sostenida como un prerrequisito de la gobernabilidad, o de las políticas públicas sustentables, no es algo nuevo, ni tampoco exclusivo de la gobernanza. La literatura de la administración pública siempre ha señalado la necesidad de este tipo de interacciones para gobernar de manera efectiva. Sin embargo, las literaturas de la gobernanza proponen la cooperación intersectorial como la respuesta más adecuada ante la mayor complejidad de los problemas públicos, en línea con lo que tradicionalmente habían argumentado Sabatier y Mazmanian (2003) desde la década de 1980.

En efecto, los diferentes cuerpos de literatura de la gobernanza parecen tener en común presupuestos que cuestionan la “disponibilidad de teorías y tecnologías probadas” (Sabatier y Mazmanian, 2003: 332-333) para tratar problemas públicos que resultan de la agregación de un número altísimo de variables. Piénsese en, por ejemplo, las políticas de movilidad que aspiran a incidir en patrones de consumo, del uso del automóvil o de desarrollo territorial en los que participan millones de personas. De la misma manera, problemas complejos como la salud pública vinculada al estilo de vida, o la mejora de los servicios públicos por medio de la participación ciudadana, ponen de manifiesto la gran diversidad de actores que deberían estar involucrados en su solución, su número tan elevado –alcanzando en algunos contextos casi la totalidad de la población–, y la magnitud de los cambios requeridos en su comportamiento (Sabatier y Mazmanian, 2003: 331-335). La convergencia intersectorial sería la consecuencia racional de la menor «tratabilidad» de los problemas públicos.

Esquema 1. El modelo canónico de la gobernanza



Fuente: elaboración propia con base a World Bank, 1989 y 1992.

Sin embargo, más allá del presupuesto de que la convergencia intersectorial es plausible y racional, el modelo canónico no elabora acerca de las dificultades concretas vinculadas con las dinámicas de poder y con las de la implementación. Los tres conjuntos de igual tamaño, que comparten áreas de igual extensión, parecen proponer relaciones de interdependencia en las que los actores, instituciones y recursos intercambiados no solo son comparables, sino equivalentes. El modelo canónico sugiere que los gobiernos necesitan a las sociedades y a los mercados en el mismo grado en el que las sociedades necesitan a los gobiernos y a los mercados, y de la misma manera en la que los mercados necesitan a las sociedades y a los gobiernos. La convergencia pareciera factible porque todos necesitamos de todos, de la misma manera y en el mismo grado. Si este modo de entender la gobernanza se acompaña con presupuestos que privilegian las aproximaciones técnicas sobre las políticas, el resultado puede ser particularmente ajeno a las realidades concretas en las que no siempre existen equidistancia y equivalencia entre los actores e instituciones que cooperan.

La convergencia/cooperación intersectorial debería interpretarse en un sentido amplio que permitiera la ponderación de la mezcla apropiada para cada sector de política pública o problema (*i.e.*, cuánto gobierno, cuánta sociedad y cuánto mercado para cada situación concreta). La Real Academia Española define la gobernanza como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un *sano equilibrio* entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (RAE, 2017; cursivas mías). El «sano equilibrio», se entiende, puede variar de acuerdo con factores contextuales y de cómo éstos permiten arreglos de política pública que sean sustentables. La gobernanza nunca es meramente técnica o apolítica, y el poder, así como las fricciones y conflictos que resultan de las hegemonías e inequidades, juegan un papel posibilitando o condicionando la convergencia.

Lo mismo se puede argumentar respecto a las nociones de racionalidad implícitas en el modelo canónico. De nuevo, la gobernanza no implica una noción substantiva de la racionalidad, en el sentido

que suponga que los problemas comunes dan por resultado categorías analíticas compatibles, diagnósticos similares, consensos rápidos y cooperación sostenida. Lo común, de hecho, es que las literaturas de la gobernanza supongan una racionalidad más bien dialógica que, bajo ciertas circunstancias, posibilita la solución de problemas y la innovación (Hoppe, 2002). En consecuencia, la convergencia / cooperación sería posible pero no en todas las circunstancias o contextos. La evidencia sugiere que la cooperación sostenida es más común a nivel micro, en redes más o menos homogéneas articuladas en torno a problemas públicos locales y concretos (Pierre y Peters, 2005).

El modelo canónico presupone que la complejidad de los problemas públicos ha crecido, haciendo deseable/posible/factible la convergencia intersectorial. En las literaturas de la gobernanza, cuando un problema se vuelve más complejo y, en consecuencia, menos tratable, recibe el nombre de «problema retorcido» (*Wicked Policy Problem*). Los problemas retorcidos son multi-causales y multifactoriales; persisten en el tiempo, pues no tienden a desaparecer espontáneamente; su solución parece tener requisitos mutuamente contradictorios y, en consecuencia, son difíciles de definir como problemas de política pública (Paquet, 2013). Las categorías conceptuales tradicionales a disposición del gobierno (teóricas, sociales, legales, administrativas y técnicas) parecen ser insuficientes para tratarlos (Bevir y Rhodes, 1999), porque las correlaciones fundamentales que los explican son, hasta cierto punto, indetectables por los instrumentos de política pública, que ponen énfasis en la operacionalización de variables medibles con indicadores (Bevir, 2012).

Los dilemas a los que se enfrentan las personas, las costumbres y culturas procedimentales, los significados que se les asignan, y las narrativas con las que se comunican, todas tan importantes para la gobernanza y los problemas retorcidos, no son tradicionalmente consideradas como relevantes en los procesos de política pública. En este sentido, las literaturas de la gobernanza están vinculadas al desarrollo de los problemas retorcidos. Éstos nos han obligado a cuestionar presupuestos teóricos, empíricos y metodológicos del gobierno.

Argumentar de una manera más o menos explícita que el modelo canónico se originó como respuesta a los problemas retorcidos es parte de la narrativa que acompaña a las literaturas de la gobernanza, destacando la *gobernanza como teoría* (Stoker, 1998), la *gobernanza social* (Kooiman, 2000), la *buena gobernanza* (World Bank, 1992), y la *gobernanza como interdependencia internacional* (Rosenau, 1992), entre otras. Sin embargo, existen otros cuerpos de literatura en los que el vínculo no parece tan evidente o al menos no en la misma forma. Piénsese, por ejemplo, en las aportaciones derivadas de la *gobernanza sin gobierno* (Rhodes, 1996) en las que la gobernanza se define como “redes inter-organizacionales auto-organizadas caracterizadas por la interdependencia, el intercambio de recursos, [el establecimiento de] reglas del juego y una autonomía significativa del Estado” (Rhodes, 1997: 15). Para estas literaturas, la gobernanza consiste en la gestión/administración/direccionamiento de las redes público-privadas que se forman en torno a los problemas o servicios públicos (Rhodes, 1997: 52), lo cual no siempre produce dinámicas de cooperación.

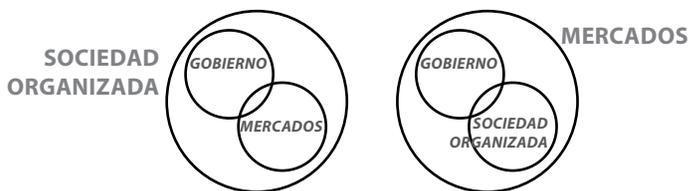
En efecto, Skelcher, Klijn, Kübler, Sørensen y Sullivan (2011) argumentan que, dependiendo de los entornos institucionales de la democracia y del capital social, las relaciones entre los gobiernos, las sociedades y los mercados pueden generar dinámicas de *incompatibilidad* (lo que a la larga hace insostenible una relación intersectorial); de *complementariedad* (i.e. de cooperación entre instituciones y actores); de *transición* (modificando arreglos interinstitucionales para introducir redes que eventualmente sustituirán a las jerarquías, por ejemplo en programas comunitarios); o de *instrumentalización* (cuando las relaciones con las sociedades y los mercados son concebidas por los gobiernos como medios para consolidar su centralidad política o administrativa). Para Skelcher et al. (2011) los entornos donde los sistemas democráticos tienden a concentrar el poder, que se combinan con pocas capacidades sociales para organizarse, dan por resultado esta última «conjetura». La evidencia empírica sugiere que, al menos en la esfera gubernamental, o en aquellas en las que los gobiernos poseen mayor legitimidad, recursos financieros o información de

calidad, la instrumentalización es el escenario más común (Hevia, 2012). Cuando éste se verifica, la participación de los ciudadanos y la colaboración con los mercados son considerados como una herramienta para que los gobiernos cumplan sus objetivos.

En el planteamiento de Skelcher *et al.* (2011) la cooperación sigue siendo el referente normativo, en el sentido que se reconoce su mayor deseabilidad en general; pero al mismo tiempo se propone que pueden ser deseables/posibles otros escenarios dependiendo del contexto concreto y de la factibilidad política. Al presentar el diagrama de Venn con conjuntos de igual tamaño, el modelo canónico no considera la mayor importancia que el gobierno tiene en sectores de política pública en los que las instituciones del Estado poseen liderazgos ineludibles. Tampoco permite diferenciar cuándo, debido a los procesos de implementación o a los contextos políticos, son más deseables otros escenarios (como los transicionales), dado que la cooperación es imposible.

Finalmente, la argumentación de Skelcher *et al.* (2011) se centra en los vínculos entre las redes de gobernanza y los gobiernos. Sin embargo, la modalidad típica de interacción entre ellos privilegia a la sociedad organizada (en redes de comités o consejos ciudadanos) o a las alianzas público-privadas con capitales o empresas que invierten en servicios públicos o en proyectos de desarrollo territorial (las *Public Private Partnerships*). Particularmente en espacios locales, lo usual es la convergencia intersectorial en la forma de gobierno-sociedad o gobierno-mercados, con el sector que no se encuentra directamente involucrado funcionando como contexto o entorno (ver esquema 2).

Esquema 2. Dos variantes en el modelo canónico



Fuente: elaboración propia con base en Rhodes (1997) y Skelcher *et al.* (2011).

La utilidad y deseabilidad de la convergencia normativa de los tres sectores debe re-evaluarse de acuerdo con los contextos concretos, particularmente a la luz de las tensiones que existen entre sus lógicas, racionalidades, prácticas y recursos. El problema no es argumentar que sería deseable que los problemas retorcidos fueran atendidos de manera coordinada, e idealmente cooperativa, entre gobiernos, sociedades y mercados, sino (como argumenta UN-DESA, 2005: 20-21) determinar cuánto gobierno, cuánta sociedad y cuánto mercado es requerido para cada problema, y bajo qué tipo de arreglos o «nuevas síntesis».

Este asunto es particularmente importante si se toman en cuenta, por un lado, la gran diversidad de nociones y definiciones de la gobernanza, lo que dificulta identificar los aportes fundamentales de los diferentes cuerpos de literatura y, por el otro, si se aspira a examinar la convergencia intersectorial como *la* propuesta normativa de la gobernanza. Dicho de otra manera, ¿se puede argumentar que el modelo canónico, ya sea en su forma tradicional o en alguna de sus variantes, se encuentra como un presupuesto fundamental en todas las literaturas de la gobernanza? Cuando éstas consideran los problemas retorcidos, ¿proponen como respuesta, implícita o explícitamente, al modelo canónico?

Dar respuesta a estas preguntas de manera exhaustiva rebasa los objetivos y extensión de este artículo. Sin embargo, es relevante señalar que parece estarse formando un cierto consenso pragmático en torno a la propuesta de “parecidos de familia” de Wittgenstein (1986: 31-32), que intenta evitar el problema de determinar si el modelo canónico, o alguna otra estructura conceptual, es *el* común denominador en todas las literaturas de la gobernanza. Según este argumento, los problemas, dilemas, soluciones y narrativas concretas serían más importantes para conocer en qué consiste la gobernanza en cada cuerpo de literatura y contexto, por lo que habría que abandonar cualquier esfuerzo por encontrar los «atributos clave» o alguna “característica común a todos los casos a los que podríamos aplicar el término” (Bevir y Rhodes, 2006: 63). Para estos autores, es “inútil buscar los atributos esenciales de una categoría abstracta que se refiere a un conjunto de prácticas humanas”. Sin embargo,

de la misma manera en que personas que quizá no se parecen tanto son familiares, siempre sería posible establecer relaciones basadas en algunas similitudes, aunque éstas fueran difíciles de definir con claridad (Bevir y Rhodes, 2006: 63).

La similitud, o aire de familia, de las literaturas de la gobernanza sería el reconocimiento/punto de partida/presupuesto fundamental de que “las fronteras entre el Estado y la sociedad civil *siempre* han sido borrosas” (Bevir y Rhodes, 2006: 65) (cursivas mías), lo que a su vez “sugiere una toma de decisiones colectivas basada en una amplia inclusión de actores” (Graña, 2005: 7). La borrosidad funcional e identitaria (*Blurredness*) entre los sectores se manifestaría en actores e instituciones del gobierno comportándose como actores e instituciones de la sociedad civil o de los mercados; en actores e instituciones de la sociedad civil comportándose como si fueran del gobierno o de los mercados; y en mercados con responsabilidades gubernamentales o sociales.

La borrosidad también se refiere a problemas y recursos compartidos, en los que se expresa la interdependencia que hace imposible abordar ciertos asuntos sin considerar actores e instituciones de los tres sectores —como es el caso de los problemas retorcidos—. La borrosidad sería una consecuencia del modelo canónico, pues identificaría problemas que no son públicos, sociales o privados, sino público-sociales-privados (*i.e.* el área central común a los tres conjuntos del diagrama de Venn del Esquema 1). El mismo esquema indicaría también problemas público-sociales, público-privados, o privado-sociales (según las áreas compartidas por los mismos sectores).

Abandonar los esfuerzos por producir entendimientos generalizables de la gobernanza como proponen Bevir y Rhodes (2006) es atractivo, pues parece soslayar la gran diversidad y desorden que caracteriza a los diferentes cuerpos de literatura. La gobernanza es una *buzzword* cargada de grandes expectativas pero con un contenido conceptual poco desarrollado. Se usa por “grupos de persuasiones ideológicas muy diferentes, con fines distintos y contradictorios” (Hewitt de Alcántara, 1998: 106), tanto por defensores del *Washington Consensus* y del modelo neoliberal, como por activistas sociales

con agendas de empoderamiento ciudadano y del cuidado del medio ambiente. Las literaturas de la gobernanza padecen de una verdadera “multiplicidad babilónica” (Börzel, 1998: 253-255) en la que los equívocos son frecuentes.

Dependiendo de la literatura que se considere, la gobernanza se define como un enfoque heurístico o una teoría “in the making” (Stoker, 1998); un nuevo estilo de gobierno, caracterizado por la incorporación de Nuevos Instrumentos de Política Pública (NIPP) basados en la distribución de información, la concientización de los ciudadanos y el uso de formas suaves del poder (Jordan, Wurzel y Zito, 2005); la gestión de redes inter-organizacionales autónomas (Rhodes, 1997); una agenda de cambio o de investigación (Palumbo, 2015); o el giro de la sociedad misma hacia modalidades más auto-organizadas y menos dependientes del gobierno (Paquet, 2009).

Un listado más exhaustivo identificó 61 nociones o definiciones de la gobernanza con aspiraciones de entendimientos generales, todas las cuales pueden dar lugar a literaturas con distintos grados de consolidación (Porras, 2016). En efecto, parece que la “multiplicidad babilónica” de la gobernanza (Börzel, 1998: 253-255) sugeriría que lo más razonable es usar una aproximación pragmática que abandone el proyecto de hacer una gran teoría integrada, según lo argumentado por Bevir y Rhodes (2006).

Los problemas fundamentales de la gobernanza

No obstante, la estrategia pragmática corre el riesgo de ignorar cuestiones indispensables para la consolidación de los postulados teóricos de estas literaturas, lo que a su vez posibilitaría un análisis más consistente de sus buenas prácticas.

La gobernanza, como conjunto de literaturas académicas y prescriptivas del buen gobierno, es un desarrollo relativamente reciente que no se ha consolidado como teoría. En sentido estricto, una teoría “designa un sistema hipotético-deductivo, es decir, un sistema de hipótesis dentro del que se pueden construir argumentos válidos (esto es, cadenas deductivas)” (Bunge, 2007: 166). Las correlaciones

o relaciones causales entre las proposiciones, así como el lugar relativo de superordinación, subordinación o equiparación que poseen, son centrales para la conformación de una teoría, ya que éstas permiten la obtención de conocimiento nuevo –o el planteamiento de nuevas hipótesis– a través de procesos deductivos.

Las diferentes literaturas de la gobernanza han tratado de explicitar sus postulados teóricos básicos (véanse Kjær, 2004: 10-11; Björk y Johansson, 2001: 14; Pierre y Peters, 2005: 3; Peters, 2012: 22; Löffler, 2009: 217-218; Kersbergen y Waarden, 2004: 152; Palumbo, 2015: XVI; y Stoker, 1998: 18). No obstante, generalmente las expresan a la manera de “marcos organizativos” (Stoker, 1998: 26) en los que no son claras las relaciones entre las diferentes proposiciones.

Véase por ejemplo el mencionado Stoker (1998: 18) que resume las propuestas de las literaturas de la gobernanza en cinco proposiciones:

1. La gobernanza se refiere a un conjunto de instituciones y actores que provienen del gobierno pero que también van más allá de él.
2. Identifica las fronteras y responsabilidades borrosas para atender problemas sociales y económicos.
3. Reconoce la interdependencia (*Power Dependence*) que existe entre las instituciones encargadas de la acción colectiva.
4. Implica redes autónomas y auto-gobernadas de actores.
5. La gobernanza consiste en lograr que se hagan cosas que no pueden ser mandadas por el poder o la autoridad del gobierno. La gobernanza ve al gobierno como capaz de usar nuevas herramientas y técnicas para timonear y guiar.

Este marco es de los más citados, pues fue el primero que trató de traducir los aportes de las literaturas de las redes de gobernanza a

proposiciones compatibles con la literatura del modelo canónico. En este sentido, es un puente que vincula las preocupaciones normativas de la convergencia/cooperación intersectorial con las dinámicas observables en las redes de política pública. A pesar de esto, no son claras las correlaciones o relaciones causales que existen entre las cinco proposiciones, pareciendo ser equivalentes entre sí.

En efecto, las cinco proposiciones establecen que la gobernanza implica más actores que los públicos (1), lo que genera borrosidad (2); la gobernanza es resultado de la interdependencia (3), se manifiesta en la forma de redes (4), e implica NIPP (5). No obstante, no es claro si el reconocimiento de la interdependencia (3) da por resultado las otras cuatro proposiciones. En términos de Bunge (2007), la proposición 3 sería de un nivel analítico superior a las otras, las cuales serían implicaciones deductivas; aunque esto es solamente una posible manera de ver este marco organizativo. Si, por otro lado, se pone énfasis en los NIPP (5), las otras cuatro proposiciones serían implicaciones prácticas de hacer depender la política pública de la participación ciudadana o de la difusión de información. Probablemente, dependiendo del problema a considerar, cualquiera de las proposiciones podría fungir como superordinada respecto de las demás.

Para Bunge (2007: 167), las teorías nacen como grupos de hipótesis desarticuladas, más o menos confusas, que conforme se consolidan ganan en claridad e interconexión siguiendo procesos sistemáticos. Para él, las teorías se forman a través de la adición y la reducción, la ejemplificación y la generalización, el refinamiento de conceptos y la contrastación con la realidad empírica, y las literaturas de la gobernanza difícilmente han empezado a realizar estos procesos. Éstas no han logrado niveles de consolidación teórica que permitan alcanzar nuevos conocimientos de manera deductiva (siempre es indispensable la apelación al contexto empírico, incluso para verificar dimensiones básicas de la gobernanza, como la presencia de redes); y las diferentes proposiciones o hipótesis no parecen confirmarse entre sí (e.g. si se verifica la 1 no se puede suponer que se verificarán las otras cuatro, y viceversa); aunque los autores

citados proponen una cierta unificación de hipótesis que en el pasado se encontraban dispersas y que ahora se agrupan bajo la categoría de «gobernanza». Ciertamente no es realista ni legítimo aspirar a generar una sola teoría unificada de la gobernanza, y se pueden aceptar las críticas a los criterios de Bunge (2007) por estar quizá demasiado cerca de las ciencias naturales. Sin embargo, las literaturas de la gobernanza deben mejorar sus capacidades para dialogar entre ellas con categorías que permitan la acumulación del conocimiento. Aceptar acríticamente la estrategia de los parecidos de familia no facilita este trabajo en conjunto, sino más bien estimula la sobre-especialización y fragmentación, cuando no la pulverización del conocimiento.

Considerar los problemas fundamentales que se encuentran presupuestos en el modelo canónico, pero también en las literaturas de la gobernanza en general, permitiría acercarse a la consideración de una cierta gobernanza «sin adjetivos». A diferencia de la expresión que originó el término (*i.e.* la «democracia sin adjetivos» de Krauze, 2014), el término «gobernanza sin adjetivos» no busca encontrar una gobernanza «plena» que no sea matizada o moderada por atributos que la califican. Una gobernanza sin adjetivos, más bien, sería la gobernanza en sí, independientemente del sector de política pública o contexto sociopolítico en el que se desarrolle. Esto no implica que sea posible tener dinámicas de gobernanza independientes del entorno, sino más bien que el fracaso de la búsqueda de atributos comunes en las definiciones de gobernanza anunciado por Bevir y Rhodes (2006:65) es prematuro.

La aparente consistencia entre el modelo canónico tradicional, con los «aires de familia» mencionados arriba, sugiere que existen estructuras conceptuales o enfoques que podrían ser comunes a todos los cuerpos de literatura. Esto, evidentemente, es otra hipótesis que debe ser probada, y que también escapa a la extensión y contenido de este artículo. Sin embargo, una agenda de investigación que incluya la exploración de esta posibilidad es ineludible si se quiere fomentar la consolidación teórica de la gobernanza y la pertinencia de sus buenas prácticas (*Best Practices*).

Para lograr esto parecen existir dos caminos. El primero es hacer un mapeo exhaustivo de las literaturas tratando de verificar si

se pueden encontrar, o deducir, postulados similares a los de Stoker (1998). El problema principal con esta aproximación no es solamente la dificultad práctica de analizar detalladamente un número gigantesco —siempre creciente— de publicaciones, sino que parecería suponer una interpretación «dura» de la convergencia/colaboración intersectorial del modelo canónico. Ésta interpretación presupondría una noción de racionalidad substantiva que estaría en el fondo de la convergencia/cooperación (*i.e.* “tenemos el mismo problema, en consecuencia podemos acordar el mismo diagnóstico y la misma solución”).

Sin embargo, las proposiciones contradictorias de los marcos organizativos de la gobernanza no siempre son reductibles a proposiciones más simples, o complejas, que incorporen armónicamente las inconsistencias que existen. Por ejemplo, Kjær (2004) argumenta que la gobernanza es fundamentalmente normativa, mientras que Björk y Johansson (2001) dicen exactamente lo contrario. Estas dos posturas no podrían ser reductibles a una sola proposición, salvo que fuera en la forma de “la gobernanza puede o no ser normativa”, lo que no sería particularmente útil en términos teóricos. La estrategia del mapeo exhaustivo y la reducción de las propuestas teóricas a un grupo de proposiciones, sistemáticamente organizadas, no es del todo consistente y, aunque lo fuera, no parece factible.

El otro camino es realizar una lectura amplia, tanto de la convergencia/cooperación intersectorial del modelo canónico, como de los marcos organizativos propuestos por Kjær (2004), Björk y Johansson (2001), Pierre y Peters (2005), Peters (2012), Löffler (2009), Kersbergen y Waarden (2004), Palumbo (2015), y Stoker (1998). Desde este punto de vista, tanto el modelo canónico como los marcos organizativos de la gobernanza serían hipótesis de trabajo que establecerían agendas de investigación. Así, las propuestas teóricas no aspirarían a dar una respuesta definitiva a problemas planteados de manera estricta, sino más bien apuntar hacia asuntos irresueltos que definen los términos del planteamiento mismo del problema y las soluciones posibles. En lo que habría que poner atención no serían los marcos organizativos mismos, sino en los problemas supuestos que se encuentran en ellos.

Esta lectura amplia tiene dos ventajas importantes. La primera y más evidente es que le daría la vuelta a interpretaciones «duras» y esencialistas tanto de la racionalidad, como de la convergencia/cooperación y de la gobernanza misma. Esta aproximación sería más adecuada a la complejidad que muestran las literaturas de la gobernanza, en las que los diferentes niveles de análisis, referentes teóricos y contextos conviven unidos por la consideración de algunos problemas, aunque no necesariamente por los mismos diagnósticos y soluciones. Las literaturas de la gobernanza estarían unidas entre sí por una serie de preocupaciones, dificultades y cuestiones por aclarar que se encuentran en el fondo de los fracasos de los gobiernos, las sociedades y los mercados.

La segunda ventaja es que, sin aceptar el abandono de la generalización que propone la aproximación de los parecidos de familia, permitiría agrupar a los cuerpos de literatura en torno a agendas de investigación más o menos claras. Así, habría propuestas más cercanas al problema x o y , aunque, usando de nuevo un diagrama de Venn, habría áreas superpuestas con otras. El mapa de la gobernanza resultante se parecería a una «enredadera», para usar la imagen de López Ricoy (2015).

En el estado actual del debate, parece haber cinco problemas fundamentales compartidos por las diferentes literaturas de la gobernanza: la cooperación, la auto-organización, la rendición de cuentas, el timoneo efectivo del gobierno y la interdisciplinariedad.

La cooperación

Como se ha argumentado con la discusión del modelo canónico y sus variantes, un problema central (que probablemente es *el* problema central) del que trata la gobernanza es la cooperación intersectorial: en qué consiste, cómo se logra y mantiene, y cuáles son sus implicaciones. La cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, particularmente la que se consolida en la forma de redes público-privadas más o menos estables, evidencia que la atención de los problemas retorcidos requiere del poder, recursos

e información que se encuentran distribuidos en los tres sectores (Paquet, 2013).

El planteamiento original del Banco Mundial (World Bank, 1989; 1992) postulaba el modelo canónico en el entorno de los Estados fallidos. Las guerras civiles, la corrupción, las prácticas gubernamentales depredadoras, las pandemias, la baja expectativa de vida, las economías en recesión y los bajos niveles educativos, entre otros problemas, pueden poner en riesgo la eficacia y existencia misma de las instituciones de los gobiernos centrales. Tratar de atender los problemas retorcidos solamente con las instituciones, actores y recursos del sector gubernamental, definiéndolos como problemas tradicionales de política pública, no solamente se arriesga a la ineficacia sino también puede someter a los Estados a tensiones adicionales, resultado de la baja aceptación a sus decisiones.

Las literaturas de la gobernanza han sido innovadoras en el sentido que han aplicado el enfoque de los Estados fallidos a países en vías de desarrollo, a economías emergentes y a los países industrializados. En efecto, incluso en estos últimos, el Estado puede estar en dificultades para desempeñar sus funciones básicas en algunos territorios, sectores de política pública o problemáticas en las que no posee los recursos necesarios para cumplir su mandato legal o ciudadano (Risse, 2011: 4-5). La gobernanza no solamente se da en los espacios territoriales y sectoriales de los Estados fallidos, cuando los actores no gubernamentales y los mercados suplen al Estado (véase el ejemplo de Leeson, 2014), sino también en los diferentes espacios de los Estados funcionales cuando éstos no realizan su tarea o la realizan mal (Moreno, 2012: 455).

Para García García (2011: 246) el hecho de que, al menos en algunos sectores de política pública, los gobiernos no puedan cumplir sus objetivos sin la colaboración directa de la sociedad organizada y de los mercados ha generado “un nuevo papel de los Estados nacionales”, así como nuevos modelos de ciudadanía y nuevas responsabilidades para las empresas y para los patrones de consumo. Dado que el gobierno simplemente no puede desempeñar sus funciones (diagnosticar, planear, implementar y evaluar la política pública) sin los actores no gubernamentales, éste debe instituir espacios de diálogo

genuino que vayan más allá de la lógica de la negociación (Innes y Booher, 2003) o la instrumentalización (Skelcher et al., 2011).

En un entorno de gobernanza, identificar las áreas en las que la interdependencia es elevada, para así redefinir los procedimientos –o incluso las funciones– estatales, ocupa un lugar central. La frase frecuentemente repetida “menos pirámides y más puentes” transmite esta necesidad, la cual también incluye un giro hacia formas más activas y comprometidas del ejercicio de la ciudadanía.

En el fondo, las literaturas de la gobernanza presuponen que cada vez hay menos problemas que puedan ser clasificados como completamente independientes o completamente dependientes y, más bien, proponen un aumento en el número y complejidad de los problemas interdependientes. Si esto es verdad, la convergencia/cooperación del modelo canónico se ha vuelto un requisito de cualquier política sustentable.

La auto-organización

Otro problema fundamental que se encuentra en el centro de los planteamientos de la gobernanza es la auto-organización, que en algunos cuerpos de literatura se presenta como autonomía frente a las instituciones estatales o como la capacidad de resistir a las decisiones gubernamentales.

Al respecto, las literaturas de la gobernanza parecen presuponer dos hipótesis que se implican mutuamente. La primera es que, por diversas circunstancias –entre las que se encuentran el avance del modelo capitalista-neoliberal, la privatización de los procesos políticos y la fragmentación de los mercados– (Guarneros-Meza y Geddes, 2010), los recursos financieros, informacionales y de legitimidad para resolver algunos problemas se han movido a los sectores no-gubernamentales. Kooiman (1993, 1993a, 1993b) propone que los *loci* de poder se han desplazado fuera de las esferas gubernamentales, para situarse en la sociedad organizada y en los mercados –particularmente en los que aspiran a cumplir una agenda de responsabilidad social.

Como consecuencia directa, y esta es la segunda hipótesis, tanto los mercados como la sociedad organizada son menos gobernables que en el pasado. O mejor dicho, son menos gobernables por actores e instituciones externos a ellos mismos (Aguilar, 2006): son más auto-gobernados. Otra manera de exponer este argumento es decir que actores o instituciones tradicionales encuentran ahora más dificultades para imprimir una dirección, más o menos unificada, entre el número creciente de actores no-gubernamentales que se están volviendo relevantes para la toma de decisiones. Así, la gobernanza consistiría en el arte de timonear (*i.e.* de orientar de manera más suave e indirecta) para generar lo que Aguilar llama “formas asociadas de gobernar” (2012: 38). La gobernanza no cancela la intención gubernamental de coordinar y dirigir, pero sí la reestructura como un desarrollo que “*no puede ser más que un proceso definido y ejecutado por actores gubernamentales y actores externos al gobierno*” (Aguilar, 2010: 199-200) (cursivas mías).

La auto-organización pone de manifiesto que, al menos en cierto nivel, la sociedad parece haberse vuelto más capaz de resolver problemas y crear instituciones por sí misma. Leeson (2014), por ejemplo, analiza cómo algunos indicadores básicos de calidad de vida mejoraron en Somalia después de la caída del gobierno nacional (2000-2005), permitiendo que la auto-organización y el auto-gobierno comunitario -local o regional- ocuparan su lugar. En este periodo, el porcentaje de niños inmunizados en contra de la tuberculosis y el sarampión, el número de doctores por cada 100,000 habitantes, el acceso a instalaciones sanitarias, y el porcentaje de personas con radios, televisiones y teléfonos celulares mejoraron de manera notable. Al mismo tiempo disminuyeron la mortandad materna e infantil, el porcentaje de niños con bajo peso al nacer, el porcentaje de la población en situación de pobreza extrema, el número de muertes por sarampión, el Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* y el porcentaje de adultos alfabetizados (Leeson, 2014: 180).

El argumento sugerido por la evidencia de Somalia no es que deberíamos substituir a las instituciones del Estado por redes comunitarias, ni que éstas últimas son preferibles a las primeras en toda circunstancia; sino más bien que a nivel micro, donde a veces pocos

recursos pueden hacer una gran diferencia, las soluciones auto-organizadas pueden ser más informadas, eficaces y legítimas que las que produce un gobierno central. El hecho que el alfabetismo y el PIB *per cápita* disminuyeran apunta a la necesidad de instituciones estatales centrales que ayuden a coordinar los esfuerzos de muchos actores, en varios niveles de gobierno, para lograr bienes públicos complejos.

La auto-organización se encuentra en el centro de las literaturas de la gobernanza porque se reconoce como una fuente de recursos que, si pudieran ser usados en los procesos de política pública, potenciarían las capacidades gubernamentales para atender los problemas retorcidos. En este sentido ha habido una evolución de las visiones que ponían énfasis en los peligros de las redes auto-gobernadas (e.g. Rhodes, 1997, quien definía la auto-organización como la capacidad de resistir el legítimo control del Estado), hacia entendimientos de la auto-organización más colaborativos con las jerarquías gubernamentales (e.g. Skelcher et al., 2011), o que resaltan la responsabilidad de los actores auto-organizados en la generación y solución de los problemas retorcidos (e.g. Porras, 2016).

En última instancia, la gobernanza estudia cómo decisiones de actores individuales, que quizá en el pasado se consideraban irrelevantes para explicar procesos políticos institucionalizados o problemas públicos complejos, han adquirido capacidad para incidir efectivamente en ellos. En este sentido, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y los ciudadanos con capacidad de influir en la opinión pública a través de las redes sociales, pueden ser considerados como fuentes de auto-organización social que, según las literaturas de la gobernanza, ha aumentado en los últimos años.

La rendición de cuentas

La rendición de cuentas es otro problema fundamental que se encuentra en el centro de las literaturas de la gobernanza. Se trata de la contraparte natural de la cooperación que resulta de la interdependencia intersectorial. En efecto, si al menos en algunos problemas

todos dependemos de todos, de cierta manera todos somos responsables ante todos. Todos estamos vinculados (de *vinculum, i*, cadena).

La rendición de cuentas de la gobernanza no implica solamente la perspectiva usual del empoderamiento ciudadano, que ve en el ejercicio de los derechos un instrumento para asignar responsabilidades a los funcionarios públicos, sino que reconoce que en la medida en que los recursos de los tres sectores pueden dar forma a las políticas públicas, de la misma manera los tres sectores deben rendir cuenta sobre su buen uso. En consecuencia, la rendición de cuentas en las literaturas de la gobernanza no se refiere únicamente a premiar o castigar las decisiones de servidores públicos, sino también identifica las responsabilidades que actores, instituciones y recursos privados, y público-privados, tienen en la generación de los problemas retorcidos.

La rendición de cuentas debería implicar la transparencia y sujeción a la ley de los entes gubernamentales, pero también de las alianzas o empresas público-privadas; el conocimiento de las posibles consecuencias legales para actores públicos, sociales y privados; que en todos los procesos decisorios, ya fueran gubernamentales o no gubernamentales, se pudiera recurrir a procedimientos de supervisión y —en su caso— de re-consideración; que jueces y / o cuerpos colegiados puedan reconsiderar y/o revertir decisiones que afectan el interés público; y, en general, que todo actor o institución pública, social o privada que cometa un delito pueda ser llamado a cuentas y sancionado de manera proporcional a su responsabilidad (Considine y Afzal, 2011). La rendición de cuentas es, entonces, un sistema que incluye diversas dimensiones e instrumentos, según se puede ver en la tabla 1.

Tabla 1. Seis formas de rendición de cuentas

Rendición de cuentas	Atributos característicos	Mecanismo	Contexto
Política	Democrática, externa	Cadenas de rendición de cuentas (<i>chains of answerability</i>)	Estado democrático
Administrativa	Jerárquica, legal/formal	Reglas, sanciones, supervisión	Burocracia
Personal	Interna, normativa	Valores, ética	Todos los puestos / roles públicos
Profesional	Orientado a los pares <i>expertise</i>	Revisión de pares (<i>peer review</i>), profesionalismo	Organizaciones expertas
De resultado (<i>output</i>)	Foco en el cliente/comprador	Nueva Gestión Pública (NGP), autorregulación	Mercado, mecanismo similar al mercado
Deliberativa	Interactiva, abierta, pública	Audiencias públicas, transparencia	Esfera pública

Fuente: UN-DESA (2005: 18).

El ideal de muchos cuerpos de literatura de la gobernanza es que la práctica del modelo canónico debería implicar dinámicas de transparencia y rendición de cuentas. El argumento presupone esto como una condición de sustentabilidad para la convergencia/cooperación intersectorial, resaltando la importancia de racionalidades dialógicas y el acuerdo de las reglas del juego que fomentan la confianza. Aunque esto ha sido cuestionado en los últimos años, la cooperación intersectorial se logra en entornos de confianza entre los actores (Rhodes, 1997), ya que ésta fomenta las interacciones fluidas, el intercambio de información, la realización de negociaciones, y la conciliación de valores (Klijn, 2010).

El timoneo efectivo

La gobernanza, en última instancia, tiene que ver con la capacidad de imprimir dirección a la sociedad en su conjunto, como argumenta Hughes (2010). En este sentido, tiene muchas preocupaciones

comunes con las literaturas de la gobernabilidad democrática —a tal grado que algunos han argumentado que la gobernanza debería entenderse como un subgrupo de la literatura de la gobernabilidad (v.g. Ziccardi, 1995). Ambas se preocupan por “guiar el futuro comportamiento de la nave”, por así decirlo, tomando en cuenta el trayecto recorrido y la posición actual respecto a objetivos definidos con diversos grados de claridad (Deutsch, 1989: 204).

Sin embargo, las literaturas de la gobernanza han introducido tres innovaciones notables que las diferencian de las de la gobernabilidad. La primera es argumentar que, aunque la gobernanza y la gobernabilidad exploran las condiciones para dirigir o timonear a la sociedad hacia objetivos más o menos comunes, la gobernanza parte del supuesto de que para un número creciente de problemas, el gobierno ya no ocupa el lugar central de toma de decisiones (si por éste se entiende el *locus* de poder en el que se concentran la legitimidad social, el mandato legal, el *expertise* técnico, y el mayor número de recursos financieros e informacionales) (Kooiman, 1993, 1993a, 1993b). Para la gobernabilidad democrática, el gobierno se mantiene indiscutiblemente en el centro, considerando la participación ciudadana y la vinculación con los mercados como insumos para el cumplimiento de objetivos gubernamentales. El direccionamiento de la gobernanza siempre es co-direccionamiento sobre objetivos compartidos, usando recursos público-privados. En la gobernabilidad, aunque sea democrática, el *expertise* técnico o el cálculo de la factibilidad política definen los objetivos a cumplir.

La segunda es que la gobernanza reconoce que los gobiernos modernos son entes muy complejos en los que se combinan las burocracias (centrales, desconcentradas y descentralizadas), con los entes cuasi-gubernamentales, y las agencias autónomas, en diversos niveles y órdenes de gobierno. En estos entornos, el reto principal es cómo lograr un timoneo medianamente coherente que, desde la atención de diversos sectores de política pública, abone al cumplimiento de objetivos transversales (Pierre y Peters, 2005). En el fondo, el problema es cómo los programas, campañas, obras públicas y decisiones de gobierno concretas, por muy pequeñas que sean, aportan al reconocimiento, promoción y defensa de los derechos

humanos. Esto parece ser un consenso emergente en la administración pública, y las literaturas de la gobernanza han jugado un papel importante en su definición.

Finalmente, las literaturas de la gobernanza reconocen la importancia de la «meta-gobernanza», o la capacidad de dirigir a actores gubernamentales, sociales y privados al cumplimiento de objetivos comunes de los tres sectores, a través de una mayor variedad de instrumentos de política pública (Sørensen, 2006). El problema de la mezcla apropiada para cada problema retorcido, mencionado arriba, está en el centro de la meta-gobernanza. Como argumenta Crouch (2005), debemos responder preguntas básicas tales como si se privilegian los actores gubernamentales o los no gubernamentales; si se pone énfasis en las reglas formales o las informales; si se subraya lo substantivo o lo procedimental; si se usan más jerarquías o más redes; entre otras.

El timoneo efectivo está en el centro de las literaturas de la gobernanza porque éstas estudian los problemas que, tanto gobiernos como sociedades, enfrentan para imprimir dirección en entornos donde la auto-organización es considerablemente mayor.

La interdisciplinariedad

Finalmente, una breve nota en torno a la interdisciplinariedad.

Ésta es una implicación directa de los cuatro problemas fundamentales previos, pues las literaturas de la gobernanza reconocen la necesidad de mantener entornos donde narrativas y conocimientos puedan generar cooperación; identifican los mayores niveles de auto-organización y las diferentes visiones del mundo que la sostienen; fomentan la rendición de cuentas en sus diversas racionalidades y son una herramienta para evidenciar la complejidad de los aparatos burocráticos actuales. La interdisciplinariedad es la aproximación más adecuada a los problemas retorcidos, por lo que los cuerpos de literatura de la gobernanza cuestionan la idea de que un solo tipo de conocimiento es lo suficientemente amplio, y legítimo, para lograr la implementación del modelo canónico.

Dicho de otra manera, el modelo canónico reconoce de manera implícita que el conocimiento, y los procesos para generarlo, son también recursos sobre los que se generan dinámicas de interdependencia. La implicación natural es, entonces, que las literaturas de la gobernanza suponen el replanteamiento de las barreras disciplinarias para considerar nuevos problemas público-sociales-privados (Zumbansen, 2012), los cuales requieren nuevos perfiles profesionales y académicos.

Al poner en evidencia la complejidad propia del gobernar en los tiempos actuales, la gobernanza tendría como objeto principal la formulación, diseño e implementación de soluciones e instituciones que pusieran en la práctica la cooperación intersectorial que propone.

Gobernanza urbana y problemas fundamentales

El modelo canónico —incluyendo sus variantes— es un aporte central de las literaturas de la gobernanza. Sin embargo, identificar y desarrollar las implicaciones de sus problemas fundamentales permite el reconocimiento de su polisemia y complejidad, al mismo tiempo que sienta las bases para su consolidación teórica y empírica. Los problemas retorcidos han jugado un papel importante en la definición del modelo canónico, pero también se encuentran en la raíz de los problemas fundamentales de la gobernanza.

Muchos de los problemas de la ciudad son problemas retorcidos, ya que casi todos son atributos emergentes de los sistemas: son resultado de las decisiones de miles de actores que, en el contexto de muy diversas instituciones formales e informales, se mueven; intercambian información, dinero y otros instrumentos financieros; comercian bienes muebles e inmuebles, y dan o retiran su aceptación a los tomadores de decisiones. En el proceso, modifican el territorio y su uso, y dejan una huella en el medio ambiente. En este sentido sistémico, el gobierno de las ciudades nunca es solamente un proceso de direccionamiento vertical, sino que es el resultado de la co-existencia, cooperación y conflicto de los actores, instituciones y recursos gubernamentales y no gubernamentales. El gobierno

urbano es, en realidad, gobernanza urbana, particularmente cuando se considera la complejidad de los problemas retorcidos.

Los problemas fundamentales de la gobernanza son parte de la gobernanza urbana en el sentido de que, en el fondo, explican muchas de las preocupaciones presentes en la literatura y en la práctica de los gobiernos locales. Basta considerar las aproximaciones que ven la participación ciudadana como una oportunidad para conjuntar la planeación económica, social y espacial de la ciudad (Fernández Güell, 2007) para identificar que en realidad se está hablando de cooperación. La cooperación también está en el fondo de las propuestas de la gobernanza urbana que tratan de seguir los pasos de Sao Paulo, Curitiba y Porto Alegre. En estos tres casos, la participación ciudadana se ha tratado de integrar de manera más explícita a la planeación local, usando marcos lógicos y esquemas matriciales, para evidenciar su papel substantivo en el proceso de las políticas públicas (Ribeiro, Oliveira y Bogoni, 2009).

La auto-organización, por otro lado, es un problema fundamental de las políticas de movilidad, transporte público y calidad del aire, pues casi todas presuponen correlaciones en las que el uso racional del automóvil es indispensable. En el fondo, los instrumentos de la gobernanza urbana aspiran a incidir en los micro-fundamentos de las decisiones de los urbanistas, proponiendo valores, criterios y métodos de discernimiento (v.g. ¿cuándo debo usar el automóvil? ¿Debo separar la basura y reciclar?). Esto, se espera, producirá miles de decisiones que, cuando se agregan, generan bienes públicos sustentables (v.g. la mayor calidad de vida de sus habitantes).

Procesos similares se esperan de políticas que, fomentando el deporte y el desarrollo social, mejoren la confianza interpersonal, afiancen la identidad con el territorio y, en última instancia, aumenten los niveles de seguridad. El presupuesto es el mismo: los problemas retorcidos se pueden modificar atendiendo a las micro-decisiones en las que se originan. Cuando alguien decide reciclar, usar la bicicleta, compartir el automóvil, o jugar en instalaciones municipales en lugar de delinquir, en realidad está co-gobernando la ciudad.

La rendición de cuentas es el motor explicativo de muchos procesos de experimentalismo democrático. Los consejos y comités de participación ciudadana son usualmente criticados por ser irrelevantes para la política pública, en el mejor de los casos, o por ser sistemáticamente instrumentalizados, en el peor. Aunque muchos de estos consejos disponen de información de buena calidad, muchas veces no tienen una incidencia substantiva en el diseño, implementación o evaluación de las políticas públicas. Si sus miembros desean influir de manera relevante, algunas veces prefieren hacer declaraciones a los medios de comunicación en lugar de usar los canales oficiales (Hevia, 2012). A pesar de esto, los consejos ciudadanos pueden cumplir con una función primordial en la gobernanza de las ciudades al ser escuelas de buen gobierno, pues son interfaces entre las autoridades y las OSC (véase por ejemplo CIDE, 2015).

Las relaciones de los gobiernos locales con las redes que ellos mismos empoderan es un área de oportunidad en términos de rendición de cuentas. Como ha argumentado Montambeault (2011), el riesgo de cooptación y clientelismo estará presente en la medida en que la autonomía de los consejos esté subordinada al cumplimiento de los objetivos establecidos por el gobierno. Por otro lado, las alianzas público-privadas, tanto en concesiones de servicios públicos como en proyectos de desarrollo territorial (v.g. en la regeneración de los centros históricos de las ciudades) necesitan ser transparentadas, dado que la evidencia sugiere que lejos de promover una inclusión más democrática de la ciudadanía, fomentan las asociaciones con los capitales y las élites locales (Guarneros-Meza, 2011). En este ámbito, es indispensable que la literatura de la gobernanza urbana aclare en qué sentido la presencia de estas redes introduce algo cuantitativa o cualitativamente diferente a lo que ya existía en el pasado (Blanco, 2013). La rendición de cuentas puede ser un área de oportunidad de las redes de gobernanza.

Lograr un timoneo efectivo está en el centro de muchos esfuerzos gubernamentales para incidir en los problemas retorcidos de la ciudad, al tiempo de comunicarlos de manera efectiva hacia dentro y fuera de sus burocracias. En este sentido, la literatura de la gobernanza urbana ha registrado el tránsito de la simple planeación

por objetivos de la NGP a los sistemas urbanos de gestión (Pascual Esteve, 2001), en los que la sustentabilidad, los derechos humanos, el estado de derecho, la igualdad substantiva de género y la participación ciudadana ocupan un lugar central (United Nations Human Settlements Programme, 2016).

La evidencia sugiere que la gobernanza urbana se entiende cada vez más como resultado de la planeación estratégica en torno a objetivos transversales. Se espera que esto logre dinámicas de meta-gobernanza, según lo argumentado por Sørensen (2006). Pero también que, en términos de efectividad en la implementación, aumente la consistencia entre las nuevas asociaciones público-privadas; la «reorganización escalar» de los derechos a nivel internacional; las relaciones cambiantes entre los gobiernos de las ciudades y los ciudadanos y la intervención del sector privado en las políticas públicas; todo lo cual ha aumentado en intensidad e importancia desde la década de 1990 (McCann, 2017: 314).

Por último, la interdisciplinaria es un requerimiento de la gobernanza urbana que es evidente, dada la complejidad de los problemas retorcidos (Paquet, 2013). Esto no es nuevo, en el sentido que las administraciones locales, especialmente las metropolitanas, usualmente son lo suficientemente sofisticadas como para combinar diferentes capacidades técnicas y perfiles humanos. Lo que quizá es más evidente ahora, sin embargo, es que la administración pública no es necesariamente la disciplina que *por default* pueda realizar la integración interdisciplinaria del gobierno.

Es quizá tiempo de retomar las discusiones acerca de los sistemas locales de servicio civil de carrera, y los efectos nocivos de la alta rotación del personal en las administraciones municipales, pero con un enfoque que incluya la experiencia en el entendimiento de las racionalidades, identidades e imágenes como instrumentos de gobierno, a la par del *expertise* técnico usual. Dada la importancia de los micro-fundamentos de la decisión personal para explicar la emergencia de los problemas retorcidos, es probable que, en el futuro del gobierno de las ciudades, los perfiles profesionales con conocimientos de antropología social, psicología social y teorías de la decisión se vuelvan más requeridos.

En la medida en que estos problemas fundamentales se visibilicen en la gobernanza urbana, ésta hará más evidente su pertinencia y aumentarán sus capacidades de diálogo con otros cuerpos de literatura.

Referencias

- Aguilar, L.F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L.F. (2010). “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”. *Frontera Norte*, 22 (43), pp. 187-213.
- Aguilar, L.F. (2012). “La eficacia gubernamental. Pasado y futuro”. En J. M. Ramos y T. Guillén, eds. *Gobernanza por resultados en México. Eficacia directiva 2006-2012*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte A. C., pp. 15-53.
- Bevir, M. (2012). *Governance. A very Short Introduction*. Oxford: University Press.
- Bevir, M.; R.A. Rhodes. (1999). “Studying British Government. Reconstructing the Research Agenda”. *British Journal of Politics and International Relations*, 1 (2), pp. 215-239.
- Bevir, M.; R.A. Rhodes. (2006). “The Life, Death and Resurrection of British Governance”. *Australian Journal of Public Administration*, 65 (2), pp. 59-69.
- Björk, P.G.; H.S. Johansson. (2001). *Towards Governance Theory*. Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/texcom/cd050853/bjork.pdf> [Última consulta: 25/08/2017]
- Blanco, I. (2013). “Analysing Urban Governance Networks: bringing Regime Theory back in”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31, pp. 276-291.
- Börzel, T. (1998). “Organizing Babylon. On the Different Conceptions of Policy Networks”. *Public Administration*, 76 (2), pp. 253-276.
- Bunge, M. (2007). *Buscar la filosofía en las ciencias sociales* (3ª ed.). Ciudad de México: Siglo XXI.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (2015). *Premio Gobierno y Gestión Local*. Disponible en: <https://cidecyd.files.wordpress.com/2015/06/premio2015.jpg> [Última consulta: 25/08/2017]
- Considine, M.; K.A. Afzal. (2011). “Legitimacy”. En M. Bevir, Ed. *The Sage Handbook of Governance*. Palo Alto: Sage, pp- 369-384.

- Crouch, C. (2005). *Elements for the Analysis of Recombinant Governance*. Trabajo presentado en el Internal Seminar of the International Centre for Governance and Public Management, Universidad de Warwick.
- Deutsch, K. (1989). *Los nervios del gobierno*. México: Paidós.
- Fernández Güell, J. M. (2007). “25 años de planificación estratégica de ciudades”. *Ciudad y Territorios*, 39 (54), pp. 621-637.
- García García, R. (2011). “Ética, gobernanza y gobernabilidad”. En F. Coutiño (Ed.), *Ética y gobernanza*. Puebla: BUAP, pp. 246-279.
- Graña, F. (2005). *Diálogo social y gobernanza. En la era del “Estado mínimo”*. Montevideo: Organización Internacional del Trabajo / CINTERFOR.
- Guarneros-Meza, V. (2011). “Localismo, neoliberalismo y poder. Élités urbanas y prácticas culturales en Polonia y México”. En M. Bassols y C. Mendoza, eds. *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. México: UAM Iztapalapa / Anthropos Editorial, pp. 177-207.
- Guarneros-Meza, V.; M. Geddes. (2010). “Local Governance and Participation under Neoliberalism: Comparative Perspectives”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (1), pp. 115-129.
- Hevia, F.J., (2012). “¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación del Poder Ejecutivo Federal mexicano”. En G. Zaremberg (Ed.), *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*. México: FLACSO / IDRC, pp. 159-183.
- Hewitt de Alcántara, C. (1998). “Uses and Abuses of the Concept of Governance”. *International Social Science Journal*, 50 (155), pp. 105-113.
- Hoppe, R. (2002). “Co-evolution of Modes of Governance and Rationality. A Diagnosis and Research Agenda”. *Administrative Theory and Praxis*, 24 (4), pp. 763-780.
- Hughes, O. (2010). “Does Governance Exist?”. En S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance?* Londres: Routledge, pp. 87-104.
- Innes, J.E.; D.E. Booher. (2003). “Collaborative Policy Making. Governance through Dialogue”. En M. Hajer; H. Wagenaar, eds. *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: University Press, pp. 33-59.
- Jordan, A.; R.K. Wurzel; A. Zito. (2005). “The Rise of ‘New’ Policy Instruments in Comparative Perspective. Has Governance Eclipsed Government?” *Political Studies*, 53, pp. 477-496.
- Kersbergen, K. van; F. Waarden. (2004). “‘Governance’ as a Bridge between Disciplines. Cross-disciplinary Inspiration regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy”. *European Journal of Public Research*, 43 (2), pp. 143-171.

- Kjær, A.M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Klijn, E.H. (2010). "Trust in Governance Networks. Looking for Conditions for Innovative Solutions and Outcomes". En S. P. Osborne, ed. *The New Public Governance?* Londres: Routledge, pp. 303-321.
- Kooiman, J. (1993). "Social-political Governance. Introduction". En J. Kooiman, *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Newbury Park, CA: Sage, pp. 1-8.
- Kooiman, J. (1993a). "Governance and Governability. Using Complexity, Dynamics and Diversity". En J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Londres: Sage, pp. 35-48.
- Kooiman, J. (1993b). "Findings, Speculations, and Recommendations". En J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Londres: Sage, pp. 249-262.
- Kooiman, J. (2000). "Societal Governance: Level, Modes and Orders of Social-Political Interaction". En J. Pierre (Ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: University Press, pp. 138-164.
- Kooiman, J. (2010). "Governance and Governability". En S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance?* Londres: Routledge, pp. 72-86.
- Krauze, E. (2014). *Una modesta utopía* [Mensaje en un blog]. Disponible en: <http://www.enriquekrauze.com.mx/joomla/index.php/opinion/94-art-critica-politica/772-una-modesta-utopia.html> [Última consulta: 25/08/2017]
- Leeson, P.T. (2014). *Anarchy Unbound. Why Governance Works Better than You Think*. Cambridge: University Press.
- Löffler, E. (2009). "Public Governance in a Network Society". En T. Bovaird y E. Löffler, eds. *Public Management and Governance*. Londres: Routledge, pp. 215-232.
- López Ricoy, A. (2015). *Vinculando espacios diferenciados. Redes de gobernanza y políticas contra la muerte materna en la Costa Chica de Guerrero (2005-2015)*. (Tesis inédita de la Maestría en Estudios Regionales). Instituto Mora, Ciudad de México.
- McCann, E. (2017). "Governing Urbanism: Urban Governance Studies 1.0, 2.0 and Beyond", *Urban Studies* 54 (2), pp. 312-326.
- Montambeault, F. (2011). "Overcoming Clientelism through Local Participatory Institutions in Mexico. What Type of Participation?" *Latin American Politics and Society*, 53 (1), pp. 91-124.
- Moreno, R. (2012). "Gobernabilidad y gobernanza en la administración local". En B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno, eds. *Gobernabilidad y gobernanza. En los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. Ciudad de México: UNAM, pp. 441-469.
- Palumbo, A. (2015). *Situating Governance. Context, Content, Critique*. Colchester: ECPR Press.

- Paquet, G. (2009). *Crippling Epistemologies and Governance Failures*. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Paquet, G. (2013). *Tackling Wicked Policy Problems. Equality, Diversity and Sustainability*. Ottawa: Invenire Books.
- Pascual Esteve, J.M. (2001). “De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades”. *Elements de Debat Territorial*, 13, pp. 1-50.
- Peters, B.G. (2012). “Information and Governing. Cybernetic Models of Governance”. En D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: University Press, pp. 113-118.
- Pierre, J.; B.G. Peters. (2005). *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Porrás, F. (2016). *Gobernanza, propuestas, límites y perspectivas*. México: Instituto Mora / CONACYT.
- Real Academia Española (RAE). (2017). *Diccionario de la lengua española*. Disponible en: <http://www.rae.es> [Última consulta: 25/08/2017]
- Rhodes, R. A. W. (1996). “The New Governance. Governing without Government”. *Political Studies*, 44 (4), pp. 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Ribeiro, E. R., Oliveira, M. y Bogoni, T. (2009). “Desenvolvimento gerencial e competências para resultados”. En C. H. Giacomini (Ed.), *Gestão para resultados em Curitiba. A experiência de contratualização*. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública, pp. 107-119.
- Risse, T. (2011). “Policies and Politics in Areas of Limited Statehood. Introduction and Overview”. En T. Risse (Ed.), *Governance without State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*. Nueva York: Columbia University Press, pp. 1-35.
- Rosenau, J. N. (1992). “Governance, Order and Change in the World Politics”. En J. N. Rosenau y E. O. Czempiel, eds. *Governance without Government. Order and Change in World Politics*. Nueva York, NY: Cambridge University Press, pp. 1-29.
- Sabatier, P. A. y Mazmanian, D. A. (2003). “La implementación de la política pública: un marco de análisis”. En Luis F. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 323-372.
- Skelcher, C., Klijn, E.H., Kübler, D., Sorensen, E., y Sullivan, H. (2011). “Explaining the Democratic Anchorage of Governance Networks”. *Administrative Theory and Praxis*, 33 (1), pp. 7-38.
- Sorensen, E. (2006). “Metagovernance. The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Choice”. *The American Review of Public Administration*, 36 (5), pp. 98-114.

- Stoker, G. (1998). "Governance as Theory. Five Propositions". *International Social Science Journal*, 50(155), pp. 17-28.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA) (2005). *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021616.pdf> [Última consulta: 25/08/2017]
- United Nations Human Settlements Programme (2016). *World Cities Report. Urbanization and Development: Emerging Futures*. Disponible en: <http://wcr.unhabitat.org/wp-content/uploads/sites/16/2016/05/WCR-%20Full-Report-2016.pdf> [Última consulta: 25/08/2017]
- Wittgenstein, L. (1986). *Philosophical Investigations*. Oxford: Basil Blackwell.
- World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth*. (Informe No. 8209). Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1989/11/439705/crisis-sustainable-growth-sub-saharan-africa-long-term-perspective-study> [Última consulta: 25/08/2017]
- World Bank (1992). *Governance and Development*. (WB Publicación No. 10650). Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development> [Última consulta: 25/08/2017]
- Ziccardi, A. (1995). "Governance and Governability: One or Two Concepts?". En R. H. Wilson y R. Cramer , eds. *International Workshop on Good Local Government: First Annual Proceedings*. Austin: University of Texas, pp. 78-83.
- Zumbansen, P. (2012). "Governance an Interdisciplinary Perspective". En D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: University Press, pp. 83-96.