



Laura Beatriz Montes de Oca Barrera  
Laura Elena Martínez Salvador  
Compiladoras

# Caminos de la gobernanza en México

Avances, pausas, obstáculos y retrocesos

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Instituto de Investigaciones Sociales

— | | —

# Camino de la gobernanza en México

## Avances, pausas, obstáculos y retrocesos

— | | —

**Comité Editorial de Libros  
Instituto de Investigaciones Sociales  
Universidad Nacional Autónoma de México**

*Presidente*

Miguel Armando López Leyva • IISUNAM

*Secretario*

Hubert C. de Grammont • IISUNAM

*Miembros*

María Alejandra Armesto • FLACSO

Virginia Careaga Covarrubias • IISUNAM

Marcos Agustín Cueva Perus • IISUNAM

Fiorella Mancini • IISUNAM

Adriana Murguía Lores • FCPYS, UNAM

Eduardo Nivón Bolán • UAM-I

Adriana Olvera Hernández • IISUNAM

Catherine Vézina • CIDE

# Caminos de la gobernanza en México

## Avances, pausas, obstáculos y retrocesos

Laura Beatriz Montes de Oca Barrera  
Laura Elena Martínez Salvador  
(compiladoras)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Instituto de Investigaciones Sociales  
Ciudad de México, 2022

**Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información**

Nombres: Montes de Oca Barrera, Laura Beatriz, editor. | Martínez Salvador, Laura Elena, editor.

Título: Caminos de la gobernanza en México : avances, pausas, obstáculos y retrocesos / Laura Beatriz Montes de Oca Barrera, Laura Elena Martínez Salvador (compiladoras).

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2022.

Identificadores: LIBRUNAM 2165860 | ISBN 9786073064859

Temas: Administración pública -- Participación ciudadana -- México. | Sociedad civil -- México. | Abastecimiento de alimentos -- Política gubernamental -- México. | México -- Política y gobierno.

Clasificación: LCC JF1355.C344 2022 | DDC 351—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con las normas establecidas por el Comité Editorial de Libros del Instituto.



Esta obra está bajo la licencia CC BY-NC-SA 4.0. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Primera edición: septiembre de 2022

D. R. © 2022, Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Sociales  
Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México

Coordinación editorial: Virginia Careaga Covarrubias  
Cuidado de la edición: Mauro Chávez Rodríguez  
Diseño de portada y tratamiento de imágenes: Cynthia Trigos Suzán  
Formación de textos: María Antonieta Figueroa Gómez  
Fotografía en portada: Stephane Gagnon

Impreso y hecho en México

ISBN: 978-607-30-6485-9

# Índice

7 Presentación

11 Introducción

## **AVANCES HACIA LA RUTA DE LA GOBERNANZA**

31 Gobernanza participativa en la seguridad ciudadana en México:  
una aproximación desde las organizaciones de la sociedad civil  
*Lucía Carmina Jasso López*

61 Gobernanza territorial en Ixhuatlán del Café. Una experiencia desde  
Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café, A.C.  
*Rosa María Larroa Torres, Laura Rodas Sánchez  
y Tihui Campos Ortiz*

## **LAS PAUSAS EN EL CAMINO Y LOS RETOS PARA SEGUIR AVANZANDO**

99 Gobernanza territorial en los procesos de patrimonialización  
de bienes alimentarios. La “alegría” de amaranto en la  
Ciudad de México  
*Laura Elena Martínez Salvador, Daniel de Jesús Contreras  
y Maira Itzel Guerrero Jacinto*

- 127 Gobernanza territorial y anclaje de los alimentos. Los Sistemas Agroalimentarios Localizados (Sial)  
*Gerardo Torres Salcido*

**OBSTÁCULOS EN EL CAMINO:  
ALGUNAS PROPUESTAS PARA SUPERARLOS**

- 161 Constitución de agentes de gobernanza en contextos locales adversos  
*Laura Beatriz Montes de Oca Barrera, Diana Delgadillo Ramírez  
y Sylvia Hernández Mortera*
- 199 La constelación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en México. ¿De la gobernanza a la gobernanza participativa?  
*Carlos Chávez Becker*

**GOBERNANZA EN SENTIDO CONTRARIO...  
PERO EL CAMINO NO TERMINA AHÍ**

- 235 Los derechos humanos de las personas en situación de calle en la Constitución Política de la Ciudad de México. ¿Oxímoron jurídico o instrumento de gobernanza moderna?  
*Alí Ruiz Coronel y Gabriel Rojas Arenaza*
- 267 Gobernanza de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación  
*José Luis Solleiro*
- 309 Conclusiones
- 315 Sobre los autores

## Presentación

Esta obra es el segundo producto del seminario institucional Gobernanza Participativa, Incidencia Pública y Cambio Social, que tiene actividades desde 2018 en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM) con el objetivo de convocar a colegas e integrantes de organizaciones sociales interesados en debatir y generar ideas que favorezcan la reflexión y la acción para entender y, en su caso, construir propuestas que tengan incidencia pública mediante mecanismos y estrategias de gobernanza participativa para propiciar cambios sociales duraderos. En el seminario realizamos talleres y organizamos conferencias con especialistas nacionales y de otros países e invitamos a estudiantes de grado y posgrado.

En 2019, las actividades del seminario se orientaron a sistematizar las experiencias obtenidas en el trabajo con organizaciones de la sociedad civil en México. La intención era visibilizar los logros y los retos de algunas agrupaciones en cuanto a sus esfuerzos de incidencia pública. El resultado fue un cuaderno de trabajo en el que integrantes de siete organizaciones sociales comparten sus experiencias sobre incidencia y cambio.

A principios de 2020 se logró conformar un espacio de análisis multidisciplinario para abordar experiencias de gobernanza ante problemáticas globales, regionales, nacionales y locales. El producto final de esta discusión fue la publicación de este libro: *Caminos de la gobernanza en México. Avances, pausas, obstáculos y retrocesos*. Esta obra se construyó con la reflexión colectiva realizada entre febrero y octubre de 2020, así como con la revisión y retroalimentación de los

trabajos de investigación realizados por los lectores designados en el proceso de revisión por pares del seminario, y se enriqueció con los comentarios de los lectores externos que participaron en el coloquio Debates Actuales de la Gobernanza: Enfoques Múltiples para su Análisis, evento público que se llevó a cabo de manera virtual a finales de noviembre y principios de diciembre de 2020. Agradecemos a quienes de alguna manera han participado a lo largo de los años para llevar a cabo este seminario, así como a quienes nutrieron el contenido de cada capítulo y de la publicación.

El objetivo del libro es mostrar la forma en que desde distintas disciplinas sociales se están analizando realidades específicas a partir de la propuesta conceptual, descriptiva y prescriptiva de la gobernanza. El interés de quienes coordinan del libro y de quienes escribieron los capítulos no fue construir una definición única de gobernanza, sino identificar los distintos enfoques y mostrar, sobre todo, la forma en que este constructo conceptual puede ser de utilidad al analizar e interpretar nuestras realidades, tanto en México como en algunos países de América Latina. Desde la coordinación del Seminario se impulsó el diálogo y la reflexión colectiva, de tal forma que cada quien pudiera abordar una problemática particular desde las distintas expresiones de la gobernanza, tomando siempre como punto de partida el diálogo multidisciplinario en el equipo de trabajo.

Es importante decir que los capítulos que componen este libro fueron discutidos de manera previa en sesiones mensuales en las que se presentaron los avances de nuestras investigaciones para revisarlos a detalle, pero también para analizar su articulación y la composición final de la publicación colectiva. De esta forma, pusimos en práctica lo que uno de los integrantes del seminario identificó como *gobernanza en el trabajo epistemológico*; o, dicho de otra forma, que de manera colectiva y colaborativa construimos conocimiento. Sin duda, las discusiones y la retroalimentación desde nuestros primeros borradores de trabajo redundaron en un proceso de actualización y aprendizaje. En este contexto, quienes participamos en el seminario institucional mantuvimos una conversación sobre las múltiples formas que puede

tener la gobernanza como una forma de pensar o reinventar la realidad social y política.

En suma, retomando lo que el sociólogo francés Pierre Bourdieu señaló en *El sentido práctico* (2007) sobre el progreso del conocimiento, lo que supone avanzar en el conocimiento de las condiciones del conocimiento, este libro se constituye en un ejercicio heurístico para buscar la forma de aplicar el concepto de gobernanza mediante un proceso epistemológico de adaptación en el análisis, la interpretación y la explicación de realidades específicas.

Laura Beatriz Montes de Oca Barrera  
Laura Elena Martínez Salvador  
Marcos Vinicio Flores Pacheco



## Introducción

*Laura Beatriz Montes de Oca Barrera  
Laura Elena Martínez Salvador  
Marcos Vinicio Flores Pacheco*

### **EL CAMINO DE LA GOBERNANZA HACIA EL CAMBIO EN LA RELACIÓN GOBIERNO-CIUDADANÍA**

Desde los campos académico y práctico relacionados con la actuación gubernamental se ha escrito mucho sobre la gobernanza (Aguilar Valenzuela, 2010; Bagnasco y Le Galès, 2000; Mayntz, 2000; Sanz Cañada y Moragues Faus, 2016). Sin que haya un consenso en cuanto a su definición, sino más bien un cúmulo de concepciones, la gobernanza se nos presenta como:

- Un nuevo proceso directivo derivado de un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad en el que la actuación del gobierno deja de ser dominante (Aguilar Valenzuela, 2010).
- La capacidad de los actores —en las esferas público-privadas— de construir un consenso organizacional con la participación de diferentes actores para definir y atender objetivos y tareas comunes y generar acuerdos en cuanto a la participación de cada actor y la visión futura compartida (Bagnasco y Le Galès, 2000).
- Un nuevo estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y otros actores al interior de redes decisionales mixtas o público-privadas (Mayntz, 2000).
- El proceso de vinculación y articulación de actores e instituciones que desde distintos niveles y conformando una red llevan a cabo

acciones colectivas dirigidas al desarrollo (Sanz Cañada y Moragues Faus, 2016).

Estas definiciones comenzaron a articularse desde finales de los años ochenta del siglo pasado, cuando, en el debate sobre cooperación internacional, de manera particular con dos reportes del Banco Mundial, se criticaba el papel de los gobiernos para impulsar el desarrollo. En el primer reporte, titulado *El África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable. Una perspectiva de largo plazo* (1989), se argumentaba que los problemas sociopolíticos de las naciones africanas se debían a la incapacidad de sus gobiernos para dirigir las políticas públicas, por lo que era indispensable dar paso a una “mejor gobernanza” (Aguilar Valenzuela, 2010: 31). En el segundo reporte, titulado *Governance and Development* (1992), se consideró la gobernanza como “la manera en que el poder es usado para administrar los recursos económicos y sociales con el objeto de lograr el desarrollo” (Porras, 2007: 163).

En el ámbito académico, el concepto hizo su aparición en 1993, en un libro coordinado por Jan Kooiman titulado *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, donde se abordan por primera vez las principales transformaciones en el ejercicio del gobierno como resultado de los cambios sociales, económicos y tecnológicos, lo que provocó una disminución notable de la capacidad gubernamental para resolver las problemáticas sociales, dando pie a formas de interdependencia entre actores sociales y políticos. En este libro se propone distinguir entre el “ejercicio de gobernar del gobierno” y la gobernanza, entendida como un nuevo proceso de dirección de la sociedad y su validez práctica para explicar las nuevas funciones del gobierno (Kooiman, 1993).

A partir de estas y otras discusiones, en *Caminos de la gobernanza en México. Avances, pausas, obstáculos y retrocesos* proponemos entender la gobernanza como un proceso de cambio en la relación gobierno-ciudadanía. No buscamos construir una conceptualización más sobre la gobernanza; sólo nos sumamos a las discusiones existentes

y presentamos, mediante estudios de caso, nuestros análisis y aportes al campo epistemológico y práctico de la gobernanza. En los ocho capítulos de este libro buscamos mostrar cómo conjuntamos, desde el grupo de trabajo multidisciplinario articulado en el seminario institucional Gobernanza Participativa, Incidencia Pública y Cambio Social, esfuerzos teóricos y metodológicos para reflexionar en torno a la gobernanza como un constructo para explicar o transformar realidades específicas, particularmente en México, pero tomando como referencia a algunos países de América Latina.

Aquí es importante decir que la propuesta conceptual de la gobernanza no se pretendió usar como “camisa de fuerza” para quienes contribuimos al debate y la construcción de este libro, pero sí nos dio una idea de que es un concepto que busca definir o prescribir una nueva articulación de actores situados en diversos ámbitos de acción. De ahí que nos interesara destacar la idea de cambio. Por esta razón propusimos entender la gobernanza como *un proceso mediante el cual se favorece una nueva forma o estilo de gobernar*. Mediante arreglos más o menos flexibles y descentralizados (aunque no necesariamente armónicos y totalmente horizontales) se toman decisiones que inciden en la vida pública y en la vida privada de las personas que integran una colectividad. Esta transformación significa que el Estado deja de ser el actor central y autosuficiente en la coordinación social. Esto es producto de una nueva articulación entre los agentes públicos y privados para gestionar un beneficio colectivo. Esta nueva articulación se traduce, a su vez, en cambios en la interacción pública en los niveles *micro* y *macro*: desde lo local y hasta lo global. A continuación, mostramos cómo entendemos y aplicamos el concepto para analizar realidades específicas.

#### **LA GOBERNANZA DESDE UNA MULTIPLICIDAD DE MIRADAS**

En esta obra proponemos entender la gobernanza como un camino en donde si bien puede haber tramos que favorezcan una articulación más democrática y abierta para construir acuerdos en la toma

de decisiones y la gestión pública, igualmente puede ser un sendero en donde los gobiernos y las ciudadanías también se detienen o retroceden. Incluso, como muestran algunos capítulos, tomar la ruta de la gobernanza a veces no es tan sencillo por las inercias que llevan a los gobiernos y las ciudadanías por los caminos del autoritarismo, el clientelismo, la corrupción y/o la exclusión. Nuestro acercamiento implica una mirada crítica ante situaciones específicas. Con esto resaltamos los avances impulsados por los propios gobiernos, por el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, por los organismos internacionales y por los actores del sector privado, pero también mostramos los múltiples obstáculos que en algunos casos han detenido o revertido los logros anteriores y en otros han impedido alcanzar cambios integrales.

En esta introducción nos interesa mostrar en primer lugar desde dónde, qué y cómo es que quienes participamos en este el libro construimos nuestros argumentos analíticos y la forma en que la gobernanza —entendida como un proceso que apunta hacia la articulación más o menos horizontal entre los agentes del Estado, el mercado y la sociedad para atender los asuntos públicos— se conduce a través de avances, pausas, obstáculos e incluso retrocesos. Éstos son los caminos andados que ilustramos en los siguientes ocho capítulos.

#### *Desde dónde, qué y cómo del análisis*

Para mostrar aquí el lugar desde donde proponemos analizar la gobernanza en estudios de caso específicos es necesario hacer una breve presentación de las discusiones que aparecerán en las siguientes páginas. El análisis de los distintos capítulos muestra un abanico epistemológico y disciplinario que denota una multiplicidad de miradas desde las ciencias políticas, sociales y económicas. Si bien es cierto que “la palabra ‘gobernanza’ aparece en diversas disciplinas académicas, incluidos estudios de desarrollo, economía, geografía, relaciones internacionales, planificación, ciencias políticas, administración pública y sociología”, como lo dice Bevir (2011: 1), y en cada una a veces

se “actúa como si fuera dueña de la palabra sin la necesidad de comprometerse con las demás” (Bevir, 2011: 1), la intención de las autoras y autores de los textos que integran este libro es tender puentes entre las diversas disciplinas sociales, políticas y económicas.

Cada capítulo analiza alguna realidad específica —seguridad pública, desarrollo comunitario, fomento a la participación ciudadana, atención a la población en situación de calle, políticas de ciencia y tecnología— con premisas particulares para entender la gobernanza. Como ya señalamos, cada autora y autor propusieron utilizar y operacionalizar alguna de las definiciones existentes en la literatura. Hay quienes hablan de gobernanza “a secas”, mientras que otros le dan algún calificativo o “apellido”.

Carmina Jasso nos plantea que la gobernanza es “una forma de gobernar en la que las decisiones y la implementación de las políticas públicas no competen única y exclusivamente a los gobiernos, sino que también incluye —por convicción, por interés, por presión, entre otras razones— la participación y acción de distintos actores”. En su análisis enfatiza el impulso que tiene la gobernanza desde las organizaciones de la sociedad civil, pese a los retos y las limitaciones relacionadas con el “carácter” secreto, la opacidad y la jerarquización de las decisiones.

Rosa María Larroa, Laura Rodas y Tihui Campos deciden utilizar la concepción de *gobernanza territorial* y la definen como “la construcción de una estructura de relaciones y redes entre los diferentes actores (autónomos y formales) que representan intereses diversos en un territorio con la intención de solucionar problemas colectivos y lograr el bienestar público”. En su análisis buscan operacionalizar este concepto al identificar procesos de coordinación económica y desarrollo de capacidades, así como de construcción de redes de relaciones y alianzas multinivel.

Laura Elena Martínez, Daniel de Jesús y Maira Guerrero también retoman en su análisis la idea de gobernanza territorial y la definen como “las articulaciones entre los actores sociales y las instituciones enfocadas a coordinar, diseñar y evaluar acciones colectivas en un te-

territorio específico y en un periodo de tiempo para la consecución de objetivos de interés común a través de la construcción y conservación de instituciones multinivel para el aprovechamiento sustentable de los bienes territoriales”. En su análisis operacionalizan el concepto mediante cinco elementos: 1. Mecanismos de gobernanza; 2. Impulso del capital social; 3. Activación de los intereses de valorización; 4. Capacidades de los actores; y 5. Incidencia en política pública.

Gerardo Torres también enfoca su análisis en la gobernanza territorial, pero nos dice que el “tránsito de las ideas generales y abstractas de la gobernanza a la gobernanza territorial encuentra su punto de inflexión en la actividad que los actores emprenden para reconocer y hacerse conscientes de las cualidades del territorio, así como de su cristalización institucional”. Analiza la gobernanza territorial desde los “mecanismos de circulación del saber en contextos locales”, “la formación de distritos industriales y desarrollos artesanales” y la identificación de la “confianza”, que “juega un papel importante en la construcción de proximidades entre los actores sociales y las instituciones en el marco de la reconstrucción de una economía anclada al territorio”.

Laura Beatriz Montes de Oca, Diana Delgadillo y Sylvia Hernández refieren que la gobernanza puede ser un concepto y un precepto que es difícil de aplicar en contextos locales marcados por inequidades, marginación y exclusión social, económica y política. Cuando hablamos de gobernanza, afirman, se piensa en una nueva forma de gobernar que implica una coordinación distinta entre los agentes del gobierno y la ciudadanía. Desde una perspectiva normativa, la gobernanza implica que los gobiernos dejen de tener el control monopólico y unilateral sobre la toma de decisiones públicas, la gestión de políticas y el establecimiento de regulaciones, mientras que la ciudadanía tiene la capacidad de participar, influir y evaluar procesos decisorios sobre el diseño y la gestión de políticas públicas y regulatorias. No obstante, hablar de menor control gubernamental y mayor capacidad ciudadana implica retos importantes tanto del lado gubernamental como de la ciudadanía: Gobernantes y ciudadanos “deben constituirse como

agentes de gobernanza para facilitar una gestión compartida de los asuntos públicos”.

Carlos Chávez, por su parte, habla de *gobernanza participativa* para referirse a “una forma de observar macro y microestructuralmente el proceso de incorporación ciudadana a las políticas públicas, pero no se limita a este aspecto”. En este sentido, nos dice que “la gobernanza participativa aparece como una forma que permite observar y valorar redes, arreglos, espacios o estructuras de gobernanza en donde la inclusión y la interrelación de actores gubernamentales y no gubernamentales es parte de su esencia y naturaleza, pero en donde se espera, además, que su participación sea efectiva y relevante en el tratamiento de los asuntos de interés público y social”.

Alí Ruiz y Gabriel Rojas enfatizan que la gobernanza también puede recular. Adaptan la idea de gobernanza moderna como “una forma de gobernar diferente en la que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas”. Nos dicen que ante una incipiente gobernanza, y debido a que el Estado mantiene el derecho de imponer decisiones autoritarias y de intervenir a través de un acto legislativo o ejecutivo, existen retrocesos respecto a posibles avances.

José Luis Solleiro plantea que la creciente conexión entre diversos actores sociales (empresarios, organizaciones no gubernamentales, centros académicos, organismos gremiales, etc.) en la hechura de políticas públicas ha comenzado a impulsar nuevos esquemas de gobernanza como “un concepto que adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos y en la práctica política, como un nuevo modo de gestionar las políticas públicas, reconociendo que los procesos para tomar decisiones se vuelven cada vez más permeables a la influencia de actores sociales diversos, tanto en el plano nacional como en el internacional”. Lo que cambia “es el proceso de elaboración de las políticas públicas, buscando fundamentarlo en la colaboración, el consenso y la participación de distintos actores para mejorar los resultados y la eficacia de las políticas implementadas”. En su análisis se-

ñala que a pesar de los avances que puede haber al respecto también existen riesgos de retroceso hacia el centralismo y el caudillismo en la toma de decisiones.

Finalmente, en cuanto al cómo de los análisis presentados, es importante referir que los distintos capítulos muestran la riqueza que tiene la construcción de información empírica de manera participativa; esto es, en relación directa con las personas que forman parte de las realidades analizadas. En distintos niveles y modalidades, las autoras y autores del libro efectuaron sus análisis siguiendo premisas metodológicas que incluyeron la investigación-acción, la observación participante o el involucramiento práctico con los informantes. Desde estos procedimientos metodológicos, cada capítulo nos relata la forma en que se construyó y analizó la información empírica: en conjunto con las personas que forman parte del objeto de estudio, en interacción con ellas, desde la mirada y la acción de mujeres y hombres que forman parte del mundo social analizado.

#### *El camino de la gobernanza: Avances, pausas, obstáculos y retrocesos*

La gobernanza no es algo terminado: es un proceso abierto. Todos los capítulos de este libro coinciden en esto. Es un proceso que describe y promueve cambios en la relación gobierno-ciudadanía: a partir de posibles andares, con avances y retrocesos, el gobierno deja de tener el control total sobre la decisión y gestión de la vida pública, mientras que los agentes privados y sociales ganan lugares en espacios de participación e incidencia con mecanismos de interlocución, deliberación y negociación. Si bien esta gobernanza no se conforma a través de procesos estrictamente lineales ni teleológicos, es posible identificar momentos de avanzada —con una marcha constante, pero ralentizada y pausada en ocasiones— en donde las estructuras se entretrejen, conformando un entramado social en movimiento. En este sentido, la gobernanza es también una ruta propuesta en la que hay obstáculos, bifurcaciones y retrocesos. Esto no impide que sea un camino de

cambio que afecta en mayor o menor medida la interacción entre los agentes del gobierno, el mercado y la sociedad.

El libro narra los caminos andados por la gobernanza; los trayectos y tropiezos de ciudadanos, organizaciones civiles, microempresarios, académicos, funcionarios y gobernantes. Los distintos capítulos nos muestran los avances, las pausas, los obstáculos y hasta los retrocesos que puede haber en un camino donde se está transformando la relación del gobierno con la ciudadanía. En distintas modalidades argumentativas, las autoras y autores mostramos la forma en que la sociedad civil organizada y la iniciativa privada han impulsado cambios en la decisión y gestión de la vida pública, tanto en la hechura de las políticas como en la configuración de las experiencias organizativas comunitarias que favorecen el desarrollo local. También referimos esas pausas que se toman después de ciertos avances iniciales desde donde se vislumbran los cambios que comienzan a gestar las experiencias de gobernanza en los territorios. Nos ocupamos también de reflexionar sobre los obstáculos que pueden encontrarse en la ruta: los marcados por las inercias políticas y por las estructuras de desigualdad social. Finalmente, mostramos los casos en los que existen retrocesos en el camino, debido a que se cierran los canales de comunicación en la interacción de los agentes o porque el gobierno no acepta ceder el control sobre la toma de decisiones y la gestión pública.

### **ESTRUCTURA DEL LIBRO**

El énfasis se pone en la gobernanza como un proceso, como un camino recientemente transitado en donde gobiernos y ciudadanía están asumiendo ciertos cambios, pero en el que se enfrentan varios obstáculos. Dividimos los capítulos del libro y los distribuimos en cuatro partes, y si bien cada capítulo aborda de alguna manera los avances, las pausas, los obstáculos y los retrocesos en el camino de la gobernanza, cada uno hace énfasis en los cuatro componentes analíticos que propusimos para pensar en este proceso.

### *Avances hacia la ruta de la gobernanza*

Esta primera parte está conformada por los capítulos que relatan la forma en que la sociedad civil organizada ha impulsado cambios en la relación gobierno-sociedad para construir políticas públicas acordes con las necesidades de la población y desarrollar estrategias comunitarias que promuevan el bienestar social.

En “Gobernanza participativa de la seguridad ciudadana en México”, Carmina Jasso analiza el papel que han tenido las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana mediante su involucramiento en mecanismos participativos. Con un diseño metodológico mixto —en el que combina análisis estadístico y documental—, la autora analiza la tendencia asociacionista desde 1985, así como la forma en que las organizaciones sociales han confluído con el gobierno federal y local en algunos mecanismos participativos, sobre todo desde la alternancia del año 2000.

En su planteamiento, Jasso afirma que la gobernanza se ha vuelto un aspecto central en materia de seguridad ciudadana y cada vez son más los gobiernos abiertos a las “formas no verticales” en el desarrollo de las políticas públicas, por lo que se ha incluido a actores no estatales en espacios participativos para solucionar esta problemática. Esto es así porque la inseguridad es uno de los problemas públicos que mayor preocupación generan en la sociedad por el impacto —directo o indirecto— en la calidad de vida; de ahí que la ciudadanía esté cada vez más interesada en participar para resolverlo. La autora concluye que al ser la inseguridad el problema que más abrumba a la comunidad es también el tema que logra generar mayor organización y a su vez mayor incidencia en el gobierno, pero de igual forma presenta dilemas y dificultades a la hora de incorporar la voz ciudadana.

En el capítulo “Gobernanza territorial en Ixhuatlán del Café. Una experiencia desde Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café, A.C.”, Rosa María Larroa, Laura Rodas y Tihui Campos enfatizan el papel que las estructuras relacionales entre los diferentes actores del territorio tienen en la construcción de un camino hacia una gobernanza

za territorial que impulse la toma de decisiones colectivas, haciendo especial énfasis en los mecanismos de negociación para los acuerdos y desacuerdos que se desprenden de estos procesos de gobernanza. Con esta visión, el capítulo explora, documenta y analiza la organización VIDA, A. C. mediante los saberes, las opiniones, las percepciones y los testimonios de actores clave. Revisa los orígenes, las motivaciones y las ideologías que dieron paso a la construcción de esta organización, así como el liderazgo instaurado, las redes, las alianzas y los acuerdos construidos, tanto al interior como al exterior de la organización, e incluso la incidencia que ha tenido en la construcción de políticas públicas locales.

De estas reflexiones se desprenden las aspiraciones de la asociación para ser no sólo una organización campesina cafetalera, sino sentar las bases de un movimiento social agroecológico y de bienestar común. Para esto se vuelve imperante la construcción de un modelo de gobernanza territorial basado en procesos democráticos y participativos que rescaten la identidad colectiva, el involucramiento comunitario, la enseñanza en redes y los aprendizajes entrettejidos para la conformación de una visión común de largo plazo que tienda al desarrollo territorial.

### *Las pausas en el camino y los retos para seguir avanzando*

En la segunda parte presentamos los capítulos que enfatizan las pausas y los retos que surgen al transitar el camino de la gobernanza. La intención es mostrar, mediante experiencias locales, los dilemas y las problemáticas enfrentadas para modificar las lógicas de relación pautadas por la competencia del mercado, o por las inercias autoritarias y excluyentes de los gobiernos.

Laura Elena Martínez, Daniel de Jesús y Maira Jacinto profundizan en el papel que tienen las protecciones institucionales, como instrumentos de política pública, para el reconocimiento institucional de la producción de alimentos con anclaje territorial, la inserción de estos bienes en los mercados alimentarios especializados y la valori-

zación socioeconómica, tradicional, cultural y gastronómica. Estas protecciones institucionales se materializan a través de la patrimonialización alimentaria. En este sentido, el capítulo estudia el proceso de gobernanza territorial y los elementos que impulsan y, en ocasiones, restringen el desarrollo de declaratorias como patrimonio de algunos alimentos, como la “alegría” —dulce típico tradicional elaborado con semilla de amaranto, miel y otras nueces— de Santiago Tulyehualco, declarada patrimonio cultural intangible de la Ciudad de México en 2016.

En este capítulo se puntualizan los elementos que han abierto un *impasse* en la gobernanza, así como los retos que se enfrentan en el proceso de dinamizar este tipo de protecciones institucionales. Las autoras y el autor concluyen que la declaratoria de la “alegría” como patrimonio si bien constituye un paso adelante en el reconocimiento institucional de los bienes alimentarios, requiere de una gobernanza activa basada en el capital social y la confianza, de un liderazgo local que promueva la colaboración genuina y transparente entre los actores y del fortalecimiento de marcos institucionales y normativos eficientes e inclusivos que favorezcan el aprovechamiento sustentable de las declaratorias institucionales de esta índole y generen derramas positivas en el territorio reconocido.

En su capítulo, Gerardo Torres Salcido realiza un profundo ejercicio de reflexión en torno a la gobernanza territorial a través del análisis de cinco Sistemas Agroalimentarios Localizados cuyos productos, con arraigo territorial, los definen (zarzamora en Los Reyes de Salgado, Michoacán; hortalizas en Nativitas, Tlaxcala; nopal en Tlalnepantla, Morelos; café en Ixhuatlán del Café, Veracruz, y los mercados alternativos en la Ciudad de México). Este análisis se lleva a cabo desde la reflexión sobre las características socioculturales de los territorios donde se insertan estos Sistemas Agroalimentarios Localizados, las formas de comercialización instauradas y las articulaciones y los conflictos que se dan entre los actores socioterritoriales, con la finalidad de contribuir al conocimiento de las condiciones en que se pre-

sentan diferentes formas de gobernanza en estos sistemas y los retos a los que se enfrentan.

En el capítulo se analizan los factores históricos y contextuales del surgimiento de la gobernanza y la transición de este concepto a la gobernanza territorial, una reflexión de gran importancia para entender el surgimiento, la transición y la evolución del concepto. El autor coloca a la gobernanza como un sistema complejo multidimensional e interactivo cuya forma instituida se define por los vínculos de confianza construidos entre los actores, sus relaciones de proximidad, las actividades que desarrollan en defensa de sus alimentos con identidad y las relaciones con el mercado. Rescata, asimismo, la importancia de seguir avanzando en la construcción de un modelo de gobernanza territorial a través de mecanismos que fortalezcan la cooperación y la inclusión de los actores del territorio.

#### *Obstáculos en el camino: algunas propuestas para superarlos*

En la tercera parte nos interesa mostrar los obstáculos que se pueden encontrar en la ruta hacia la transformación de la relación gobierno-ciudadanía y las posibles propuestas para superarlos. Clientelismo, corrupción y opacidad, además de falta de interés o capacidad de la ciudadanía para exigir participación e incidencia en el quehacer gubernamental, son algunos de los más frecuentes, mientras que la construcción de agentes o sujetos de gobernanza se presenta como una propuesta para superarlos.

De manera particular, en “Constitución de agentes de gobernanza en contextos locales adversos”, Laura Beatriz Montes de Oca, Diana Delgadillo y Sylvia Hernández plantean que la desigualdad socioeconómica y la exclusión política representan una gran dificultad para llevar a cabo ejercicios de gobernanza. Mediante el estudio de caso de una organización civil que busca impulsar el desarrollo comunitario en poblaciones rurales marginadas —impulsando proyectos y acciones basadas en la gobernanza—, las autoras narran una experiencia organizativa comunitaria. Señalan los logros y avances en el camino,

pero enfatizan los obstáculos provocados por una política local donde, además de la marginación socioeconómica, se reproducen relaciones clientelares, se toman decisiones sin la participación ciudadana y se usan de manera discrecional los recursos públicos.

Para afrontar estos obstáculos, las autoras afirman que es necesario construir capacidades y favorecer voluntades entre gobernantes y ciudadanos. Para que la gobernanza funcione, las autoridades gubernamentales deben estar dispuestas a ceder algo de control en la toma de decisiones y la gestión pública, además de comprender la importancia que tiene la participación ciudadana en los procesos públicos, y la ciudadanía debe estar dispuesta a intervenir y tener la capacidad de involucrarse en los asuntos públicos. Esto implica la constitución de agentes de gobernanza. El quehacer de organizaciones sociales que faciliten los procesos y las acciones para constituirlos es una alternativa para salvar los obstáculos del camino.

En el capítulo titulado “La constelación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en México. ¿De la gobernanza a la gobernanza participativa?”, Carlos Chávez aborda el estudio de un conglomerado de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada formados en la administración pública federal de nuestro país en los últimos treinta años. Estos mecanismos —o espacios de intermediación— se analizan con el lente de la gobernanza participativa, que aborda espacios, arreglos o estructuras en donde la interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales es parte de su esencia y en donde se espera que la participación sea efectiva y relevante en el tratamiento de los asuntos públicos. Lo que se presenta en este capítulo es una instantánea sobre los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada a nivel federal en México, basada en una revisión documental de fuentes oficiales y académicas y entrevistas a expertos nacionales y servidores públicos que han seguido de cerca la ampliación y profundización de estos espacios.

Como advierte el autor, estos mecanismos presentan diferentes estructuras, dimensiones y alcances, lo que puede ser un obstáculo para consolidarse como espacios efectivos de gobernanza. Sobre esta

base, pone especial atención en algunas conclusiones a las que se ha llegado en cuanto a los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada y la forma en que deberían funcionar, tanto de manera unitaria como en conglomerado. Ofrece, además, un panorama de estos mecanismos en la actual administración federal, lo que parece representar un retroceso respecto al avance alcanzado. Para hacer frente a esta situación, el autor afirma que con estos mecanismos se puede avanzar en la profundización de una cultura participativa que ayude a la construcción, el empoderamiento y el fortalecimiento de sujetos de gobernanza.

*Gobernanza en sentido contrario... pero, el camino no termina ahí*

En la cuarta y última parte presentamos los capítulos que resaltan no sólo los avances y los obstáculos, sino también los retrocesos que existen en el camino de la gobernanza. El trayecto puede estar marcado por el conflicto y la confrontación, aunque también por la negociación y el acuerdo. Si bien los autores nos relatan algunos avances en las políticas públicas y los instrumentos legislativos, también hacen énfasis en el riesgo de retroceder.

En “Los derechos humanos de las personas en situación de calle en la Constitución Política de la Ciudad de México. ¿Oxímoron jurídico o instrumento de gobernanza moderna?”, Alí Ruiz y Gabriel Rojas plantean que la gobernanza también puede retroceder. En su análisis resaltan el papel que tienen el conflicto y la confrontación en el camino de la gobernanza. Nos dicen que a pesar “del casi permanente clima de tensión, la colaboración existe y ha dado lugar a políticas públicas y programas de intervención formulados e implementados de manera conjunta entre organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales”. Por esta razón, destacan “que el conflicto también es tierra fértil para la gobernanza”.

Mediante un estudio de caso, los autores analizan el quehacer de una organización civil creada para atender a la población en situación de calle. El capítulo muestra la cambiante relación gobierno-sociedad

civil, por lo que refiere un camino con cumbres y abismos para construir una gobernanza moderna. Los autores concluyen que ante una incipiente gobernanza y la negativa del Estado a ceder en su control legislativo o ejecutivo, para imponer decisiones autoritarias (y arbitrarias), existe el riesgo de que se destruyan los avances logrados.

En “Gobernanza de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación”, José Luis Solleiro analiza la implementación de estas políticas públicas en Panamá y República Dominicana y extrae algunas lecciones para mejorar la estructura de gobernanza en el caso mexicano. El análisis de la gobernanza en los sistemas de ciencia, tecnología e innovación en estos países muestra que sus modelos no son eficientes. Tanto la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Senacyt) de Panamá como el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Mescyt) de República Dominicana son organismos de gobierno jerárquicos y centralizados que tienen como principal responsabilidad la elaboración y ejecución de planes y programas en la materia, lo que ha provocado que otros actores asuman un papel dependiente de la entidad centralizadora o que queden excluidos.

Esto es de particular importancia para el caso mexicano, pues si bien cuenta con un sistema de ciencia, tecnología e innovación construido sobre la base de una amplia participación de las comunidades científica, académica y tecnológica en la determinación de las políticas, en los dos últimos años ha habido un retroceso en el camino avanzado. El autor concluye que con la desaparición de varios fideicomisos de apoyo a la investigación, o el impulso de una nueva Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación sin el respaldo de la comunidad científica, México retrocede al construir una política centralista en esta materia al estilo de sus homólogos Senacyt y Mescyt.

\* \* \*

En suma, los capítulos que componen este libro dan cuenta de una realidad que está en constante cambio y en donde el quehacer de las

ciencias sociales consiste en enfrentar una realidad compleja, repleta de desafíos, con renovados instrumentos teóricos y analíticos.

En este orden de ideas, el concepto mismo de gobernanza es un proceso que está en constante cambio y transita caminos que no tienen una dirección única. Desde una mirada multidisciplinaria, los capítulos abordan casos específicos en los que la gobernanza se manifiesta como un proceso abierto.

Ante los retos locales y globales que la sociedad moderna atraviesa, es indudable la necesidad de repensar constructos como la gobernanza desde diferentes disciplinas, visiones, abordajes y territorios. Se hace evidente la necesidad de rescatar reflexiones desde los actores, la sociedad civil, las políticas públicas y sus instrumentos, e incluso desde la teoría misma. Con todo esto en mente, este libro intenta reflexionar en torno a la gobernanza y su carácter cambiante y adaptable, siempre sujeto a una discusión inacabada.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Valenzuela, Luis Fernando (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Bagnasco, Arnaldo, y Patrick Le Galès (2000). "Introduction to european cities: local societies and collective actors". En *Cities in Contemporary Europe*, editado por Arnaldo Bagnasco y Patrick Le Galès. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bevir, Mark (ed.) (2011). *The Sage Handbook of Governance*. Londres: Sage Publications.
- Bourdieu, Pierre (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Kooiman, Jan (1993). *Modern Governance: New Government - Society Interactions*. Londres: Sage Publications.
- Mayntz, Renate (2000). "Nuevos desafíos de la teoría del Governance". En *Instituciones y desarrollo*. Barcelona: IGG.
- Porras, Francisco (2007). "Teorías de la gobernanza y estudios regionales". *Secuencia* (69): 161-185.
- Sanz Cañada, Javier, y Ana Moragues Faus (2016). "Gobernanza territorial y redes de difusión de innovaciones y conocimientos en las denominaciones de origen de aceite de oliva andaluzas". Ponencia presentada en XII Congreso Español de Sociología. Gijón, España, 30 de junio, 1 y 2 de julio de 2016.

