

Francisco Porras

Doctor en Política y Estudios Internacionales por la Universidad de Warwick, Gran Bretaña; maestro en Estudios Regionales por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, y candidato a investigador nacional. Ha sido profesor en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), El Colegio de San Luis, y la Universidad Iberoamericana (UIA-Santa Fe), así como asesor del secretario de Educación del estado de Morelos. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en el área de Historia y Estudios Urbanos y Regionales del Instituto Mora. Su línea de investigación es la gobernabilidad urbana contemporánea.

Resumen

Existen estudios que sugieren que los procesos de globalización y fragmentación sociopolítica, presentes en México y en otros países, han aumentado la heterogeneidad de las regiones subnacionales. El enfoque tradicional presupone que las regiones son unidades territoriales donde los fenómenos sociales se manifiestan de manera relativamente uniforme. Sin embargo, los recientes aportes teóricos de la "gobernanza local" (*local governance*) y el "nuevo regionalismo" han

subrayado la importancia que los flujos de intercambio tienen en la diversificación de las regiones y sus actores. Utilizando evidencia de la Unión Europea y México, este artículo argumenta que la política pública en la región no puede ser entendida sin analizar las redes que se establecen entre actores públicos y privados. Esto implica una reconsideración de los criterios normalmente usados para determinar qué es y dónde existe una región.

Palabras clave:

Teoría política, gobernanza, redes de política pública, región, nuevo regionalismo.

Fecha de recepción:
mayo de 2006

Fecha de aceptación:
noviembre de 2006

Governance theories and regional studies

Francisco Porras

Ph. D. in Politics and International Studies from Warwick University, England, MA in Regional Studies at the Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, and national researcher candidate. Has been a professor at the Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), El Colegio de San Luis, and the Universidad Iberoamericana (UIA-Santa Fe), as well as advisor to the Education Secretary in the State of Morelos. Currently a full-time professor and researcher in the Area of History and Urban and Regional Studies at the Instituto Mora. Main research area is contemporary urban governance.

Abstract

There are studies that suggest the globalization and socio-political fragmentation, present in Mexico and other countries, have increased the heterogeneity of sub-national regions. The traditional approach assumes that regions are territorial units where social phenomena are expressed in a relatively uniform fashion. However, the recent theoretical contributions of "local governance" and "new regionalism" have

underlined the importance of trade flows in the diversification of regions and their actors. Using evidence from the European Union and Mexico, this article argues that public policy in the region cannot be understood without analyzing the networks established between public and private actors. This implies a reconsideration of the criteria normally used to determine what a region is and where it exists.

Key words:

Political Theory, Governance, Public Policy Networks, Region, New Regionalism.

Final submission: Acceptance:
May 2006 November 2006

Teorías de la gobernanza y estudios regionales

Francisco Porras

En la última década, cada vez más un importante *corpus* de literatura teórica se ha desarrollado alrededor del concepto de “gobernanza”, sobre todo en el mundo académico angloamericano. El término “gobernanza”, usado en este artículo como traducción del vocablo inglés *governance*, es un neologismo técnico de aparición reciente en las ciencias políticas que, de manera general, ha conservado el significado original propuesto por el Banco Mundial en sus muy conocidos reportes de 1989 y 1992.

En el primero de ellos,¹ *governance* es definido como el “ejercicio del poder político para conducir los asuntos de una nación” en el contexto del análisis de los “Estados fallidos” de África. Esta publicación argumenta que el desarrollo sólo es posible a través de reformas estructurales que mejoren las condiciones de justicia, equidad social y rendición de cuentas; lo que a su vez se logra gracias a la confluencia de actores e instituciones de todos los sectores sociales. En el segundo de los reportes mencionados, se considera al *governance* como “la manera en que el poder es usado para administrar los recursos económicos y sociales con el objeto de lograr el desa-

rollo”.² Para su traducción al español se ha recomendado usar “gubernancia”,³ “gubernación” y “gobernanza”,⁴ aunque es esta última palabra la que ha sido aceptada como la traducción oficial por la Unión Europea y la mayoría de los organismos internacionales.⁵ La RAE⁶ recoge los elementos básicos de la noción original al definir 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.

Siguiendo a la Real Academia Española, y al uso que se ha introducido en México,⁷ este artículo utiliza el término “gobernanza” como equivalente de *governance*.

El concepto de la gobernanza no ha permanecido estático, ni limitado a los estudios del desarrollo, y ha tenido una importante influencia en la mayoría de las

² World Bank, *Governance*, 1992, p. 3.

³ Balbis, *ONGI*, 2001, pp. 23-26.

⁴ Aguilar, “Concepto”, 2005, p. 2.

⁵ FUNDÉU, “Gobernanza”, 2006.

⁶ Academia Española, *Diccionario*, 2001.

⁷ Véase Pardo, “Prólogo”, 2004.

¹ World Bank, *Sub-Saharan*, 1989, p. 30.

subdisciplinas de las ciencias políticas, especialmente la administración pública. En esta, el enfoque de la gobernanza cuestiona la validez teórica y empírica de los modelos tradicionales de gobierno para explicar los procesos de política pública, especialmente en contextos donde el Estado se encuentra con reducidos recursos financieros y de legitimidad política. La mayoría de los autores que utilizan esta perspectiva argumenta que las sociedades políticas actuales experimentan procesos de fragmentación acelerada, en los que las dinámicas centrífugas de los actores sociopolíticos obligan a los Estados a modificar cualitativamente sus métodos acostumbrados de intervención.

De manera simultánea, las contribuciones del “nuevo regionalismo” han cuestionado los criterios habitualmente usados para definir dónde existe una región y cuáles son sus características. Los enfoques tradicionales tratan a las regiones como unidades de análisis donde determinadas variables se manifiestan espacialmente de manera más o menos homogénea. El nuevo regionalismo, sin embargo, objeta la idea de la unidad regional basada únicamente en la homogeneidad de factores socioterritoriales, poniendo énfasis en cómo los procesos de la globalización han incrementado la complejidad de las dinámicas subnacionales y, por lo tanto, la heterogeneidad intrarregional.

Este artículo argumenta que de la misma manera en que los conceptos tradicionales de “gobierno” y “región” son compatibles, las aportaciones teóricas de la gobernanza y el nuevo regionalismo proponen argumentos similares entre sí. En general, estos dos cuerpos de literatura parten del presupuesto de que para examinar los procesos de política pública, y cómo

estos se manifiestan espacialmente en la región, es necesario identificar las redes de intercambio que se establecen entre los actores e instituciones que efectivamente dan forma a las políticas públicas, independientemente de su carácter público o privado. De esta manera, en las condiciones actuales de mayor fragmentación, la homogeneidad de las condiciones sociopolíticas se vería reducida en grado o importancia, siendo cada vez más relevantes las redes para explicar las dinámicas y unidad de la vida regional.

Esta hipótesis requiere de una verificación sistemática en regiones que sean diferentes en tipo y situación geográfica; sin embargo, existe evidencia recolectada en ambos lados del Atlántico que sugiere una tendencia hacia el incremento del volumen e importancia de las redes intrarregionales. La cuestión fundamental de la “gobernanza regional” es establecer si, de la misma manera en que la dispersión sociopolítica local ha fortalecido las dinámicas de redes, se puede encontrar un fenómeno análogo que haga que las regiones contemporáneas sean más fragmentadas, autoorganizadas y heterogéneas que antes. De ser así, la literatura teórica de la gobernanza sería especialmente útil para evaluar los criterios que usualmente se han empleado para establecer dónde hay una región y cuáles son sus atributos constitutivos.

El artículo plantea este problema en una primera sección, para seguir con un análisis más detallado de la literatura teórica de la gobernanza. Los siguientes apartados tratan sobre las maneras habituales de definir las regiones y las aportaciones del nuevo regionalismo. Las conclusiones sugieren algunas líneas de investigación basadas en los casos de la Unión Europea y México, para explorar las implicaciones

que la gobernanza tiene sobre las concepciones tradicionales de región.

GOBERNANZA Y REGIÓN

Para el politólogo que no tiene al inglés como su lengua materna, uno de los desarrollos más interesantes en la teoría política contemporánea es quizá la distinción conceptual entre *government* (gobierno) y *governance* (gobernanza). Su uso, especialmente extendido entre los estudios de los gobiernos locales europeos, es notable por varias razones. En primer lugar, a pesar de que comparten la misma raíz etimológica, y de que al menos por un tiempo fueron usados como sinónimos, los más recientes enfoques de la administración pública tratan al “gobierno” y a la “gobernanza” como términos que denotan diferentes patrones de interacción entre el Estado y la sociedad civil y, consecuentemente, maneras distintas de diseñar y llevar a cabo políticas públicas. Diversos niveles de análisis, marcos teóricos y contextos sociopolíticos han generado una “multiplicidad babilónica”⁸ en el uso del concepto de la gobernanza, lo que a su vez ha producido definiciones del término que son divergentes e incluso contradictorias. Las distintas concepciones de la gobernanza argumentan grados variables de compatibilidad entre los patrones de interacción que se dan en el modelo tradicional de gobierno y los nuevos paradigmas basados en el establecimiento de redes interinstitucionales. Sin embargo, todas presuponen que es posible diferenciar entre el gobierno y la gobernanza por el grado de participación que tienen los

actores no gubernamentales en la planeación y ejecución de las políticas públicas.

En segundo lugar, el concepto de gobernanza no ha permanecido estático, sino que ha experimentado un proceso de evolución y generación de usos alternativos que han terminado por ser aceptados por diferentes disciplinas. Este proceso es especialmente evidente en un muy extendido cambio de énfasis de lo normativo a lo empírico. Mientras que durante la década de 1990 *governance* era fundamentalmente usado por los organismos internacionales como sinónimo de “buen gobierno” y de las instituciones que lo hacen posible, el uso contemporáneo en la teoría política pone énfasis en los mecanismos y circunstancias que facilitan el ingreso de actores no gubernamentales en las comunidades de política pública, y las implicaciones que esto tiene en nuestras concepciones de gobierno y bien común.

Al mismo tiempo, ha habido un esfuerzo explícito por examinar el potencial teórico del concepto. Si en la década pasada la administración pública angloamericana usaba el término principalmente como una metáfora de la acción gubernamental alternativa, hoy es posible identificar un cuerpo importante de literatura académica que trata la gobernanza como una herramienta que explica el proceso actual de fragmentación de los sectores de política pública. El *corpus* teórico de la literatura de la gobernanza propone, básicamente, que ante las condiciones de falta de legitimidad y de recursos financieros, los gobiernos tienden a incorporar un mayor número de actores del sector privado y de los mercados a los procesos de política pública, con el objeto de satisfacer los crecientes requerimientos de una ciudadanía consumidora de servicios *ad hoc*. De acuer-

⁸ Börzel, “Organizing”, 1998, p. 254.

do con las posiciones de finales de la década pasada, la gobernanza es el paradigma de acción gubernamental típico de las sociedades posindustrializadas,⁹ el cual se caracteriza por la presencia de “redes interorganizacionales autoorganizadas”¹⁰ que se forman con actores gubernamentales y no gubernamentales articulados en torno a las diferentes áreas de política pública, y que son capaces de escapar al control del Estado e introducir dinámicas que no obedecen la lógica de la burocracia jerárquica.

En esta última cuestión ha habido también una evolución sensible. Los autores de la escuela de la “anglogobernanza” proponían originalmente que el incremento de la complejidad en las condiciones sociopolíticas obligaba a los Estados a cambiar del gobierno a la gobernanza, *sustituyendo* el control jerárquico basado en la burocracia, la ley y la estandarización de los servicios públicos por el “timoneo” (*steering*), basado en una estructura gubernamental flexible, el consenso entre actores sociales y una gran variedad de asociaciones público-privadas.¹¹ Las contribuciones más influyentes de la última década argumentan que todas las modalidades de gobernanza tienen en común el estar compuestas por importantes redes público-privadas, capaces de fragmentar al Estado e interrumpir el ejercicio jerárquico de la autoridad.¹² En la práctica, esto equivale a proponer que cuando los Estados entran en crisis financieras o de legitimidad, estos tienden a fragmentarse en un número cada vez más grande de “redes interorganizacionales” que ponen en

riesgo los mecanismos usuales de control y rendición de cuentas.¹³ El gobernar por medio de redes es mucho más complejo que hacerlo usando medios tradicionales, pero, se argumenta, los Estados obtienen a cambio legitimidad, recursos financieros y participación ciudadana,¹⁴ por los que están dispuestos a aceptar una disminución de su capacidad de control político.

Este argumento, propuesto por el “modelo Rhodes”, ha sido muy cuestionado por nuevas contribuciones que han abandonado la intención de obtener una definición esencialista de lo que es la gobernanza.¹⁵ Las publicaciones más destacadas de los últimos tres o cuatro años han privilegiado una perspectiva comparativa, tratando de identificar tendencias comunes que, aunque similares en muchos países con muy diversos contextos socioeconómicos, nunca son idénticas entre sí.¹⁶ Las contribuciones teóricas más recientes han propuesto ciertas condiciones sistémicas como cualidades propias de la gobernanza. Esta se puede definir como cualquier sistema de diseño y aplicación de políticas públicas caracterizado por su alta fragmentación, una creciente ambigüedad entre las funciones de los actores públicos y privados, y una mayor autonomía entre las comunidades de política pública, en las cuales los actores no gubernamentales ocupan un lugar de mayor influencia.¹⁷

Estas características se verifican de diversas maneras de acuerdo con los contextos locales y nacionales, pero todas parecen

⁹ Stoker, “Governance”, 1998.

¹⁰ Rhodes, “New”, 1996, p. 660.

¹¹ Marinetto, “Governing”, 2003.

¹² Véase Rhodes, *Understanding*, 1997.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Painter y Goodwin, “Local”, 1995.

¹⁵ Véase John, *Local*, 2001.

¹⁶ Le Gales, *European*, 2002.

¹⁷ Porras, “Broadening”, 2005, pp. 82-86.

tener en común una notable dispersión de los “lugares de poder”, que de estar ubicados casi exclusivamente en las estructuras burocráticas del Estado, han pasado a diseminarse entre una gran cantidad de actores no gubernamentales. Los lugares de poder son nodos donde se cruzan las redes de intercambio establecidas entre los miembros de una comunidad de política pública; en ellos se toman las decisiones que determinan la forma final que tomarán las políticas del gobierno. Interesantemente, la evidencia recolectada en diversos estudios sugiere que la dispersión de estos lugares no implica necesariamente la formación de redes interorganizacionales que sean autónomas del Estado, como se argumenta en el modelo Rhodes.

La literatura teórica de la gobernanza ha sido útil para modificar los enfoques tradicionales de la administración pública; sin embargo, hasta ahora sus contribuciones han sido poco influyentes en los estudios regionales. Como se sabe, estos se establecieron como una subdisciplina de las ciencias sociales usando al territorio como una herramienta para aproximarse a problemas que exceden los límites analíticos de lo estrictamente local o nacional. Para los estudios regionales, las regiones no son simplemente el espacio donde se establecen las interacciones sociopolíticas, sino una variable indispensable para explicarlas. Esto es así porque, se argumenta, la región es una unidad multidimensional que resulta de la homogeneidad de diversos factores geográficos y sociales,¹⁸ los cuales tienden a uniformar los intercambios entre actores e instituciones.

Las regiones no siempre coinciden con las unidades político-administrativas sub-

nacionales. El punto de vista tradicional presupone que las regiones se componen de varias unidades políticas locales, cuyos respectivos gobiernos son capaces de controlar los procesos de diseño y aplicación de las políticas públicas.¹⁹ Por lo tanto, se asume que existen los suficientes recursos financieros y de legitimidad como para limitar la fragmentación sociopolítica y la autoorganización de los actores no gubernamentales. Desde esta perspectiva, una condición fundamental para lograr un desarrollo regional uniforme y sostenido consiste en asegurar la colaboración de los gobiernos involucrados, la cual se verifica en la convergencia de políticas e, idealmente, en el establecimiento de un mecanismo que formule y aplique políticas explícitamente regionales.²⁰ Esta última cuestión supone que, para ciertas áreas de política pública, la homogeneidad regional es más determinante que las condiciones locales. Este ha sido un argumento recurrente para justificar la homologación de procedimientos intergubernamentales por bloques regionales.²¹

Sin embargo, durante la década de 1990, las aportaciones del “nuevo regionalismo” empezaron a cuestionar el concepto de región como un todo homogéneo generador de dinámicas uniformes entre los actores sociopolíticos. Sin rechazar el presupuesto inicial de la unidad regional, esta nueva aproximación parte de asumir que los procesos regionales se han vuelto más complejos como resultado de la globalización, siendo ahora más fragmentados, dispersos y, en general, heterogéneos.²²

¹⁹ Véase Bassols, *México*, 1979.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Hamilton, “Regimes”, 2002.

²² *Ibid.*

¹⁸ Diéguez, *Introducción*, 1954.

De esto se seguiría que, en la vida intrarregional contemporánea, la homogeneidad del entorno geográfico-social y las relaciones intergubernamentales han disminuido en importancia frente a los flujos de intercambio que mantienen los actores regionales. La dispersión de los lugares de poder intrarregional parece confirmarse con el incremento de actores no gubernamentales tomando parte activa en las decisiones de política pública que afectan a gobiernos locales contiguos, o miembros de una misma región,²³ lo que a su vez incrementa el número e importancia de redes horizontales, no jerárquicas.²⁴

Los argumentos de la gobernanza y los del nuevo regionalismo coinciden en lo fundamental, planteando que si bien las redes entre actores provenientes de diferentes sectores sociales no son nuevas, en los últimos años han cobrado más fuerza como variable explicativa de los fenómenos de política pública, en detrimento de las instituciones estatales y los modelos basados en teorías del comportamiento individual. Las siguientes secciones del artículo analizan en detalle estos argumentos.

LA GOBERNANZA LOCAL

Muchas de las críticas al concepto de gobernanza se han fundamentado en las mismas razones que han posibilitado su uso tan extendido. El término ha sido simultáneamente empleado como sinónimo de un “nuevo proceso de gobierno, de una modificación en las condiciones del control jerárquico (*ordered rule*), o de un nuevo método mediante el cual se gobierna a la

sociedad”²⁵ y, por lo tanto, ha conservado un carácter de ambigüedad que no ha facilitado un uso interdisciplinario consistente. La gobernanza se puede entender mejor como un *concepto paraguas* que agrupa una gran cantidad de significados y corrientes teóricas, entre los que se encuentran la literatura normativa del “buen gobierno” (*good governance*) propuesta por instituciones internacionales afines al Consenso de Washington, los modelos de responsabilidad social de las empresas hacia sus clientes y accionistas (*corporate governance*), el “retiro del Estado” de ciertas áreas de política pública para dejarlas en manos del mercado,²⁶ el abandono de las expectativas estatales de dirigir la economía²⁷ y las propuestas de “gobierno a distancia” o de “gobernanza sin gobierno”,²⁸ sólo por mencionar los más importantes.

El abuso del concepto ha terminado por minar su credibilidad, siendo a veces descalificado porque su contenido teórico se considera confuso, en el mejor de los casos, y no apto para el contexto latinoamericano.²⁹ Sin dejar de reconocer que las teorías de la gobernanza se encuentran en un estado de desarrollo, y que poseen elementos que todavía deben mostrar su utilidad teórica y empírica,³⁰ es importante señalar que muchos autores ya tratan el concepto como una herramienta para *explicar* los cambios en las políticas públicas. Este artículo se centra en los marcos teóricos que establecen relaciones causales entre las condiciones financieras y de legi-

²⁵ Rhodes, “New”, 1996, pp. 652-653.

²⁶ Strange, *Retreat*, 1996.

²⁷ Stoker, “Governance”, 1998.

²⁸ Rhodes, *Understanding*, 1997.

²⁹ Hewitt de Alcántara, “Uses”, 1998.

³⁰ Pierre y Peters, *Governance*, 2000.

²³ Véase Hernández, “Conceptos”, 1996.

²⁴ Marks, Hooghe y Blank, “European”, 1996.

timidad del Estado, y el grado de heterogeneidad de los actores que dan forma a las políticas gubernamentales, sobre todo en contextos subnacionales. Siguiendo este criterio, el *corpus* teórico de la gobernanza puede clasificarse en *cuatro grandes bloques*, los cuales (en términos generales) siguen un orden cronológico.

El *primero* está constituido por autores que consideran la gobernanza como sinónimo del orden sociopolítico donde el gobierno es un *primus inter pares*: el primero dentro del grupo de actores públicos y privados que tratan de influir en el sistema político para su propio beneficio. La mayoría de estas contribuciones tiene como referencia inmediata las teorías de la complejidad, por lo que critican como un simplismo el pensar que el gobierno puede organizar a la sociedad por sí mismo. Se argumenta que el gobierno nunca ha sido suficiente para imprimir dirección a los procesos sociales autoorganizados, lo que es más evidente en la época contemporánea.³¹ De esta manera, para Kooiman la gobernanza puede ser vista como

el patrón o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de los esfuerzos de intervención interactuantes de todos los actores involucrados. [La gobernanza] es la interdependencia funcional entre actores sociopolíticos relativamente autónomos, ordenados de manera no jerárquica [...] En estas condiciones, nadie tiene la capacidad de "hacer el trabajo" (resolver un problema o aprovechar una oportunidad) de manera unilateral. Ningún actor es tan dominante como para forzar una línea de acción única.³²

³¹ Mayntz, "Governing", 1993.

³² Kooiman, "Findings", 1993, p. 258.

Puesto que esta definición de gobernanza comprende prácticamente todas las interacciones sociopolíticas de un sistema,³³ no es particularmente útil para realizar análisis que requieran un uso detallado de variables. El considerar que el patrón de interdependencias sociales es resultado de todas las acciones del sistema no se puede traducir fácilmente a indicadores. Por esta razón, los autores del *segundo bloque* de definiciones de la gobernanza proponen que esta debe ser entendida como un orden sociopolítico *cualitativamente diferente* al que se da en sistemas donde el gobierno jerárquico todavía tiene una preeminencia indisputable en la mayoría de los sectores de política pública. En consecuencia, se puede diferenciar entre casos de "gobierno" y casos de "gobernanza".

Para Stoker, las teorías de la gobernanza proponen que cuando los Estados entran en crisis financieras y de legitimidad 1) los resultados de las políticas públicas son cada vez más fruto de las acciones de actores gubernamentales y no gubernamentales por igual, 2) lo que produce una marcada ambigüedad (*blurring of boundaries*) entre las funciones públicas y privadas, teniendo actores del gobierno que siguen criterios de los mercados, y actores privados con responsabilidades públicas. La gobernanza, como un orden cualitativamente diferente al gobierno, se identifica además porque en ella existe un 3) alto grado de dependencia de poder (*power dependence*), de manera que la viabilidad y sustentabilidad de las políticas públicas se supeditan al consenso de otros actores no gubernamentales, ya sea porque el Estado carece de la legitimidad requerida para sostener sus políticas, o porque no tiene los recursos financieros sufi-

³³ Kooiman, "Governance", 1993.

cientes. En consecuencia, la gobernanza se manifiesta por 4) la presencia de redes mixtas, formadas por actores públicos y privados, que se unen para suministrar los bienes públicos que el Estado no puede ofrecer. Por último, la gobernanza aparece cuando 5) los actores sociopolíticos (gubernamentales y no gubernamentales) convergen en políticas comunes, no porque las leyes lo estipulen así, sino porque para hacer sustentables las políticas que son consideradas parte del bien público es necesario la unión de recursos de todos los sectores de la sociedad.³⁴

El orden sociopolítico de la gobernanza es diferente al del gobierno porque estas condiciones hacen impracticable el modelo piramidal de intervención burocrática. Los lugares de toma de decisión se encuentran más dispersos en la gobernanza, de manera que el gobierno necesita desarrollar un alto grado de flexibilidad en los mecanismos que usa y gran rapidez para adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno. En el orden sociopolítico de la gobernanza, los gobernantes deben acrecentar sus habilidades de liderazgo fuera y dentro de las estructuras burocráticas del Estado para así reducir los efectos secundarios de la fragmentación, como la duplicidad de funciones en las agencias gubernamentales y la incoherencia, o contradicción, entre políticas públicas generadas en diferentes secciones de la burocracia estatal.

Para Pierre y Peters,³⁵ y Krahmann,³⁶ argumentar que el gobierno y la gobernanza son cualitativamente distintos ha producido una visión dualista que los considera mutuamente excluyentes. En realidad,

estos autores argumentan, el cambio de gobierno a gobernanza nunca sucede de manera total, abarcando todos los sectores de política pública; lo usual es que haya cambios parciales, afectando más unos sectores que otros. Las propuestas del *tercer bloque* de la literatura de la gobernanza argumentan que la diferencia entre el gobierno y la gobernanza es de grado y no de cualidad. El gobierno y la gobernanza son polos en un *continuum* de política pública que se encuentra en constante redefinición (véase cuadro 1.) Este tercer bloque de contribuciones ha sido especialmente influyente al introducir tres elementos en la discusión teórica de la gobernanza que se han constituido como la definición actualmente más aceptada en las ciencias políticas:

a) *La gobernanza es un paradigma de políticas públicas.* A diferencia de las contribuciones de inicios de la década de 1990, los autores del último lustro definen la gobernanza como un modelo de interacción entre el Estado y la sociedad. El punto que diferencia al gobierno de la gobernanza es el grado de apertura de las comunidades de política y, consecuentemente, la participación de actores no gubernamentales. Mientras que en el gobierno los lugares de toma de decisión se encuentran situados en estructuras jerárquicas intergubernamentales, en la gobernanza estos se desplazan al sector privado o a redes horizontales mixtas. En este sentido, la gobernanza es considerada equivalente a *timonear* (en lugar de *dirigir* o *gobernar* en sentido estricto) dada la gran importancia que tienen las ONG en el diseño y aplicación de los programas gubernamentales. El Estado en la gobernanza es considerado "facilitador" en lugar de "jerárquico".³⁷

³⁴ Stoker, "Governance", 1998, pp. 18-26.

³⁵ Pierre y Peters, *Governance*, 2000.

³⁶ Krahmann, "National", 2003.

³⁷ Pardo, "Prólogo", 2004, p. 16.

Cuadro 1. El *continuum* del gobierno-gobernanza

| <i>Dimensiones</i> | <i>Gobierno</i> | <i>Gobernanza</i> |
|--------------------------|--|--|
| Alcance geográfico | Subnacional Nacional | Subnacional Nacional Regional Global Transnacional |
| Alcance funcional | Varios asuntos (<i>issues</i>) | Un solo asunto |
| Distribución de recursos | Centralizados | Dispersos |
| Intereses | Comunes | Diferenciados |
| Normas | Soberanía Órdenes jerárquicas y control Redistribución | Soberanía limitada Autonomía Mercados |
| Toma de decisiones | Jerárquica Consenso Equidad formal | Horizontal Negociación Inequidad |
| Implementación | Centralizada De la autoridad Coercitiva | Fragmentada Autoaplicada Voluntaria |

Fuente: Krahnmann, "National", 2003, p. 332.

b) El gobierno y la gobernanza coexisten en diversos grados. A pesar de los argumentos del modelo Rhodes, el Estado no sólo no se ha debilitado en los sectores en los que ha permitido la participación de actores no gubernamentales, sino parece incluso haberse fortalecido. Las nuevas contribuciones a las teorías de la gobernanza aceptan que el gobierno ha conservado la centralidad política en la mayoría de las sociedades,³⁸ pero a cambio de disminuir el control directo de los procesos de política pública. El gobierno y la gobernanza coexisten dentro de los Estados, habiendo

sectores donde la participación social, la fragmentación y la influencia de las ONG son mayores, y otros donde maneras tradicionales de gobierno todavía son empleadas. La gobernanza se da cuando en el gobierno existe un "patrón flexible de toma de decisiones públicas basado en redes de individuos".³⁹ Así, los autores de este tercer bloque rechazan cualquier tipo de presupuesto normativo que interprete la gobernanza como un estadio superior de desarrollo gubernativo típico de las economías industrializadas del mundo, lo que parecía estar implícito en algunos plan-

³⁸ *Ibid.*

³⁹ John, *Local*, 2001, p. 9.

teamientos de la década pasada. Además, la idea del *continuum* considera la posibilidad de que haya sistemas políticos donde el cambio a la gobernanza sea reversible. En efecto, al ser paradigmas de acción estatal, el gobierno y la gobernanza son opciones de interacción con la sociedad que se encuentran a disposición del gobernante para facilitar el bien público. Habrá sectores de política en los que será necesario el gobierno jerárquico y la intervención tradicional, pero en otros, los mercados podrán distribuir los bienes de manera más eficiente; por último, habrá áreas de política que serán propicias al timoneo por redes, es decir, a la gobernanza. La evidencia sugiere que esta última es especialmente útil como instrumento para definir objetivos públicos y fomentar, de manera indirecta, la rendición de cuentas,⁴⁰ sobre todo en el nivel micro.⁴¹ De esta manera, habrá administraciones que empleen la gobernanza en ciertos programas gubernamentales, pero su decisión puede ser cambiada en las siguientes. El problema que enfrenta el gobernante contemporáneo es decidir qué paradigma (jerarquías, mercados o redes) es el apropiado para cada situación concreta.⁴²

c) *La gobernanza no equivale a la rendición de cuentas de manera automática.* Para la literatura de la gobernanza el problema de la rendición de cuentas es central. La participación de actores no gubernamentales tiene una importancia práctica, porque le da al gobierno recursos financieros y de legitimidad que no puede obtener de otra manera; pero también es importante nor-

mativamente, pues se presupone que esa participación fomenta un ambiente de rendición de cuentas. El tener redes mixtas propiciaría la mejora en la calidad de los servicios públicos, al hacerlos menos burocratizados, y reforzaría dinámicas democráticas amplias, al tener una sociedad más participante y, por lo tanto, vigilante.⁴³ Estos presupuestos son especialmente evidentes en la literatura de las instituciones internacionales (como el Banco Mundial), donde se argumenta que las características fundamentales de la gobernanza son la rendición de cuentas, la confiabilidad del marco legal, y la libertad de prensa.⁴⁴ Sin embargo, aportaciones posteriores han demostrado que si bien la gobernanza fomenta una cultura de rendición de cuentas hacia la ciudadanía, también puede debilitar los mecanismos que los Estados tienen para supervisar la legalidad de los procesos de política pública. En efecto, si los actores no gubernamentales involucrados en redes mixtas establecen líneas múltiples de rendición de cuentas, entonces la responsabilidad se diluye.⁴⁵ El tener una comunidad de política pública abierta puede mejorar las condiciones de transparencia hacia los integrantes no gubernamentales directamente afectados o beneficiados por las decisiones de gobierno; pero, al mismo tiempo, puede crear grupos de subgobierno que en lugar de obedecer prioridades establecidas por el Estado, desarrollen dinámicas autocomplacientes o clientelares. El introducir el gobierno por redes no garantiza que las condiciones de rendición de cuentas mejorarán automáticamente;

⁴⁰ Peters, "Cambios", 2004.

⁴¹ Porras, "Broadening", 2005, pp. 267-280.

⁴² Peters, "Shouldn't", 1997.

⁴³ Peters, "Cambios", 2004.

⁴⁴ Ziccardi, "Governance", 1995.

⁴⁵ Benington, "Partnerships", 2001.

lo único que parece asegurado es el incremento en la aceptación de las políticas en cuyo diseño o aplicación se ha participado.

Por último, el *cuarto bloque* de contribuciones a la literatura de la gobernanza ha añadido un matiz relacionado con los contextos locales y nacionales. En el último lustro, numerosos estudios comparativos han dejado en claro que el gobierno de redes no implica necesariamente que el Estado pierda el control de los procesos de política pública. Diversas culturas políticas dan por resultado diferentes modalidades de gobernanza, y los Estados han sido sorprendentemente versátiles e innovadores para adaptarse a las nuevas condiciones de complejidad y desarrollar maneras de influir sobre las redes interorganizacionales autónomas.⁴⁶ De esta manera, la única manera efectiva de evaluar los impactos de la gobernanza sobre las políticas públicas es considerar contextos concretos, en tiempos determinados.⁴⁷ Las interpretaciones más recientes de la gobernanza argumentan que

lejos de que existan respuestas claras y ampliamente aceptadas a muchas de las preguntas de gobierno [...] casi todos los temas relativos a la estructura y el proceso están abiertos, y son susceptibles de negociarse y de convertirse en formas creativas del diseño institucional.⁴⁸

En este proceso de diversificación de las respuestas gubernamentales, los contextos locales y nacionales desempeñan un papel sustancial.

UNIDAD REGIONAL, HOMOGENEIDAD Y GOBIERNO

El gran aporte de la literatura teórica de la gobernanza ha sido el establecer una relación causal entre la falta de recursos estatales (principalmente políticos y financieros) y la fragmentación de los lugares de poder gubernamentales. El traslado de los lugares de toma de decisión sobre las políticas públicas a instituciones o actores no gubernamentales modifica cualitativamente la noción de gobierno, la cual tradicionalmente ha supuesto el ejercicio del mando piramidal, la estandarización de los servicios públicos y la regulación de los actores privados.

Los procedimientos acostumbrados para definir las regiones parecen ser más compatibles con esta noción de “gobierno jerárquico” que con el concepto de gobernanza, sobre todo porque lo usual es que las regiones sean delimitadas buscando patrones sociogeográficos homogéneos que les otorguen cohesión. En las primeras aportaciones a los estudios regionales, la región es definida como una unidad homogénea formada por las relaciones que los actores mantienen entre sí y el entorno territorial.⁴⁹ La región es una asociación geográfica de relaciones humanas en el espacio,⁵⁰ que presupone un área geográfica con flexibilidad de límites (partiendo de un centro de referencia), un cierto grado de uniformidad basado en aspectos estructurales o funcionales, y una “naturaleza orgánica”, consecuencia de su paisaje, cultura y contexto temporal.⁵¹ En atención a esta homogeneidad, “la región debe ser

⁴⁶ Le Gales, *European*, 2002.

⁴⁷ John, *Local*, 2001.

⁴⁸ Peters, “Cambios”, 2004, p. 90.

⁴⁹ Diégues, *Introducción*, 1954.

⁵⁰ Dickinson, *Ciudad*, 1961.

⁵¹ Diégues, *Introducción*, 1954.

estudiada como totalidad, es decir, como un ente unitario cuyos elementos internos mantienen entre sí relaciones interactuantes".⁵² La uniformidad regional puede mostrar diferentes grados, cambiantes en el tiempo, dado que esta es el resultado de diversos niveles de integración de los fenómenos estudiados.⁵³ Sin embargo, se asume que la homogeneidad de la región siempre será suficiente para generar dinámicas e identidades propias que no pueden encontrarse en otros niveles de análisis, como el local o el nacional.⁵⁴

Para demostrar la homogeneidad y, en consecuencia, la unidad regional, se han usado diversas aproximaciones. Gutkind, por ejemplo, argumenta que una región se da donde existen patrones uniformes de tráfico económico (es decir, comercio y movimiento de capitales), de infraestructura que facilita el trasladarse y comunicarse, de vínculos socioculturales (tradiciones e historia), y donde hay una comunidad de hábitos y de formas de relacionarse con el medio ambiente.⁵⁵ Para Braudel, la región es determinada por los "ciclos geográficos" de los entornos físicos donde se establecen las poblaciones: no es lo mismo vivir en las penínsulas, que en las montañas, la costa, las mesetas o las llanuras. Dentro de este gran contexto, las regiones son creadas por la unidad humana de rutas y ciudades, de transporte e intercambio económico, por las redes de comunicación y las tendencias demográficas.⁵⁶ La región se puede definir tomando en cuenta el basamento fisiográfico del clima, la topografía y los

recursos naturales; pero sobre este se construye el contexto económico, ligado a los recursos naturales, en el cual se desarrollan grupos humanos con rasgos culturales y de acción distintivos.⁵⁷ Uno de los mayores exponentes de esta aproximación a la regionalización ha sido Bassols Batalla. En una de sus últimas aportaciones menciona 43 variables naturales, demográficas, económicas y sociales que son necesarias para definir a una región.⁵⁸ Los valores similares que adoptan estas variables, y su acción interdependiente, hacen que en la práctica las comunidades pertenecientes a la misma región posean medios de producción muy similares.⁵⁹ Esto da por resultado que la región se caracterice por la "posesión de modos de vida comunes claramente perceptibles en su centro y de manera un tanto vaga hacia su periferia, donde termina por confundirse con regiones adyacentes de características parecidas".⁶⁰

Como se ha mencionado anteriormente, una región puede o no coincidir con el territorio administrativo de un gobierno. Los estudios regionales no son lo mismo que el estudio de las unidades político-administrativas subnacionales. En efecto, "lo regional no es lo estatal, lo provincial, ni lo local. Es posible que un área regional, destinada a un estudio, pueda coincidir con el área estatal o el área municipal, pero no podrá confundirse una con la otra".⁶¹ En este sentido, los estudios regionales enfocados a municipios o estados presuponen que el fenómeno estudiado, en este

⁵² Hernández, "Conceptos", 1996, p. 89.

⁵³ Diégues, *Introducción*, 1954.

⁵⁴ Hernández, "Conceptos", 1996.

⁵⁵ Gutkind, *Creative*, 1943.

⁵⁶ Braudel, *Mediterráneo*, 1992, p. 132.

⁵⁷ Diégues, *Introducción*, 1954.

⁵⁸ Bassols, "Dimensiones", 1990.

⁵⁹ Ramírez, "Gobernabilidad", 1999.

⁶⁰ Dickinson, *Ciudad*, 1961, p. 28.

⁶¹ Diégues, *Introducción*, 1954, p. 31.

caso políticas públicas, se manifiesta de manera homogénea en el territorio administrativo del respectivo gobierno subnacional. Como se verá más adelante, las nuevas aproximaciones a los estudios regionales han cuestionado esta suposición. Sin embargo, el axioma de la homogeneidad regional normalmente se asume en los argumentos que postulan que los límites de la comunidad política deben coincidir con la unidad sociogeográfica natural, ya que esto facilita el control de sus recursos y, en consecuencia, posibilita la correspondencia entre necesidades sociales y políticas públicas. Es muy conocido el uso de este argumento en el Reino Unido, donde fue empleado para justificar la creación de un nivel de gobierno intermedio entre los counties (o *unitary authorities*) y el gobierno central.⁶²

De acuerdo con este punto de vista, cuando una región sociopolítica no coincide con el territorio administrativo es necesario un esfuerzo sostenido de coordinación entre las autoridades involucradas para asegurar la complementariedad de sus respectivas políticas, y de esta manera, optimizar los recursos gubernamentales y no gubernamentales presentes en la región. Políticas tales como la prestación conjunta de servicios a través de consejos de gobiernos locales, o la creación de gobiernos metropolitanos, se propusieron como la solución a las disparidades entre las estructuras del gobierno formal y los flujos de intercambio que trascienden sus fronteras.⁶³

Los modelos de coordinación intergubernamental se diseñaron en el supuesto

de que el gobierno debe asegurar la igualdad de acceso a los servicios públicos, que estos deben tener un estándar de calidad mínima, y que estas condiciones de gobernabilidad se manifiestan en el mantenimiento de sistemas de cobertura total, los cuales unifican los diferentes sectores territoriales al integrarlos a la red de prestación de servicios estatales.⁶⁴ Por ende, tener regiones que funcionen independientemente de los territorios político-administrativos pone en riesgo la eficaz intervención gubernamental, que (en estos planteamientos tradicionales) es la única que asegura la equidad de acceso a los servicios y la construcción del bien público. En este contexto tienen mucho sentido las propuestas que buscaban identificar las unidades regionales de la manera más exacta posible en relación con los gobiernos subnacionales. Esto, se argumenta, ayuda a disminuir los problemas de coordinación producidos por el uso de diferentes sistemas de regionalización en los programas gubernamentales. Bassols Batalla, de nuevo, nos ofrece un ejemplo en su sistema de regionalización mexicano compuesto por tres grandes macrorregiones (unión de macrorregiones), ocho macrorregiones (unión de mezorregiones), catorce mezorregiones (unión de Estados), 32 entidades federativas, y 154 regiones medias (hechas de la unión de municipios).⁶⁵ Los sistemas de regionalización basados en la homogeneidad de factores socioespaciales son compatibles con nociones tradicionales del gobierno, las cuales presuponen que el control territorial del Estado es indispensable para lograr el desarrollo y la gobernabilidad.

⁶² Dickinson, *Ciudad*, 1961.

⁶³ John, *Local*, 2001.

⁶⁴ Pierre y Peters, *Governance*, 2000.

⁶⁵ Bassols, *México*, 1979, p. 138.

EL NUEVO REGIONALISMO

El llamado “nuevo regionalismo” ha cuestionado algunos de estos presupuestos. Sin abandonar la suposición inicial de la unidad regional, los autores que usan este enfoque argumentan que la complejidad de los territorios subnacionales ha aumentado como resultado del incremento de la fragmentación sociopolítica y la mayor competencia interregional por los capitales movibles, típicos de la globalización. Las contribuciones del nuevo regionalismo disputan la visión uniforme que, para facilitar los análisis regionales, privilegiaba el criterio de la homogeneidad sobre otros.

Los estudios regionales de la década pasada introdujeron interpretaciones más diferenciadas no sólo de los fenómenos nacionales, sino también de los procesos inter e intrarregionales,⁶⁶ reconociendo que las dinámicas sociopolíticas de las regiones contemporáneas no pueden ser explicadas sin la participación de individuos e instituciones de todos los niveles de gobierno, los mercados, y el sector no gubernamental.⁶⁷ Las discusiones del nuevo regionalismo están enmarcadas en consideraciones del Estado de Bienestar y, por lo tanto, poseen algunos elementos de carácter normativo que todavía requieren de verificación. Martínez-Pellégrini, por ejemplo, argumenta que aunque no ha sido demostrado del todo que la fragmentación de políticas regionales produce estancamiento económico de manera automática, las actuales condiciones de competencia global por inversiones hacen suponer que tener políticas fiscales coherentes, niveles similares de desarrollo tecnológico, y una visión es-

tratégica de conjunto entre todos los gobiernos miembros de una región mejoran las posibilidades de atraer y conservar inversiones.⁶⁸ La coordinación intergubernamental es propuesta como una herramienta para aumentar la eficiencia y equidad regionales⁶⁹ pero, a diferencia de los estudios metropolitanos tradicionales, el nuevo regionalismo argumenta que esta coordinación debe involucrar de manera sistemática al sector privado en el diseño y puesta en práctica de las políticas. Es cierto que la solución de la mayoría de los problemas regionales requiere una colaboración intergubernamental más eficiente. Sin embargo,

el nuevo regionalismo propone más que la simple cooperación interlocal [...] Las cuestiones de gobernanza que involucran la solución de problemas y la aplicación de políticas que afectan el desarrollo regional no pueden ser adecuadamente enfrentadas sin que el sector privado se involucre. Las coaliciones público-privadas, por consecuencia, son una parte esencial del nuevo regionalismo.⁷⁰

Como resultado, esta nueva aproximación a la región no pone énfasis en las estructuras de gobierno, sino en la gobernanza, los procesos de diseño e implementación de políticas públicas comunes y sus resultados, los cuales nunca pueden ser correctamente ponderados sin la consideración de todos los sectores sociales.⁷¹ El *corpus* del nuevo regionalismo asume algunos de los argumentos de la teoría de regímenes urbanos que proponen que, bajo

⁶⁸ Martínez-Pellégrini, “Convergencia”, 2003.

⁶⁹ Norris, “Prospects”, 2001.

⁷⁰ Hamilton, “Regimes”, 2002, p. 404.

⁷¹ *Ibid.*

⁶⁶ Véase Martínez, *Sentimientos*, 2001.

⁶⁷ Podestá, “Despertar”, 2000.

ciertas condiciones, las ciudades desarrollan coaliciones estratégicas de larga duración entre el gobierno y los negocios locales, las cuales son capaces de dirigir el desarrollo de la ciudad y de subordinar todas las demás interdependencias políticas.⁷² Para el nuevo regionalismo, la influencia de los actores no gubernamentales sobre las políticas regionales se incrementa a través de la colaboración voluntaria en redes informales (como se propone en la literatura de la gobernanza), dado que los gobiernos formalmente regionales se han establecido en muy pocos lugares y que, en estas condiciones, es poco factible establecer dinámicas de convergencia horizontal a través de intervenciones exclusivamente jerárquicas.⁷³ La convergencia de actores públicos y privados requiere el desarrollo de liderazgos no gubernamentales, aprovechar las crisis regionales como oportunidades para involucrar a la población de los diferentes gobiernos locales, y fomentar una cultura distintamente regional, la cual facilite el establecimiento de una idea-objetivo común y las coaliciones de largo plazo.⁷⁴

LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO

La compatibilidad argumentada aquí entre las maneras tradicionales de definir las regiones y el gobierno jerárquico, por un lado, y las propuestas del nuevo regionalismo y la gobernanza, por el otro, se fundamentan en concepciones similares del es-

pacio. El paradigma del gobierno piramidal, al igual que el regionalismo tradicional, presupone que el espacio de intervención gubernamental es esencialmente contiguo, y que las dinámicas sociopolíticas que se desarrollan en él siguen la lógica de la proximidad física. Lo adyacente tiene prioridad sobre lo lejano porque los fenómenos regionales se distribuyen espacialmente de manera gradual, propagándose a través de secciones territoriales colindantes. Esto, a su vez, privilegia una visión que pone énfasis en las fronteras (administrativas o físicas) que limitan, o posibilitan, el control jerárquico de los procesos espaciales de política pública.

Por otro lado, la concepción del espacio presupuesta por el nuevo regionalismo y las teorías de la gobernanza, está determinada por los flujos de intercambio que se establecen entre actores e instituciones de todos los sectores sociales y niveles de gobierno. De acuerdo con este punto de vista, en las políticas públicas regionales *la contigüidad territorial ocupa un lugar subordinado a las redes*, pues es a través de ellas que se mantienen unidos los diferentes lugares de poder, (ahora) más dispersos entre actores e instituciones no gubernamentales. Autores como Castells han argumentado que en el contexto de la globalización, el espacio de algunas intervenciones gubernamentales se ha transformado en un "espacio de flujos" (*space of flows*), donde la mayor relevancia de los intercambios de información y de recursos financieros determina quién tiene acceso a servicios, tanto públicos como privados.⁷⁵ En la interpretación de Castells, las redes descritas por la literatura de la gobernanza no sólo unen los nodos de toma de decisión dise-

⁷² Véase Stone, *Regime*, 1989. Para una revisión contemporánea de los argumentos originales véase también "Urban", 2002.

⁷³ Norris, "Prospects", 2001.

⁷⁴ Frisken y Norris, "Regionalism", 2001.

⁷⁵ Castells, *Rise*, 1996, pp. 376-428.

minados por el territorio, sino también sirven para evitar otros que antes eran integrados automáticamente a los sistemas de cobertura total del Estado.⁷⁶ Así, en las sociedades posindustrializadas se han establecido criterios de selectividad en la prestación de los servicios públicos, tratando a los ciudadanos como *clientes* consumidores de servicios que, por definición, deben adecuarse a las demandas ciudadanas.

La cuestión fundamental entre estas dos concepciones del espacio, y sus paradigmas derivados para el diseño y la aplicación de políticas, es hasta qué punto se puede verificar el predominio de las redes interorganizacionales sobre las características sociogeográficas que homogeneizan las regiones; o en otras palabras, ¿se puede comprobar que en los territorios donde los límites administrativos de los gobiernos y los de las regiones sociopolíticas no coinciden, las redes regionales han aumentado en número y relevancia en las cuestiones de política pública?

En general, ha habido pocos intentos para responder esta pregunta usando los marcos teóricos de la gobernanza. El más importante ha sido el de Marks, Hooghe y Blank, conocido como la “gobernanza multinivel” (*multi-level governance*.) Estos autores argumentan que a diferencia del gobierno tradicional, que tiene a las instituciones estatales por centro, la introducción de un cuarto nivel de coordinación supranacional en la Unión Europea ha fomentado la aparición de lugares de poder “interconectados”. El paradigma habitual de gobierno genera lugares “anidados” (*nested loci of power*) porque lo que sucede en ellos guarda una cierta proporción territorial con el nivel de toma de decisiones co-

rrespondiente. Así, se espera que las decisiones locales tengan preponderantemente efectos locales, y de la misma manera, que los nacionales tengan consecuencias del mismo tipo. Al haber lugares interconectados, lo que sucede en algún lugar local puede tener efectos nacionales o supranacionales de manera cotidiana, y viceversa.⁷⁷ Esta propuesta argumenta que la gobernanza multinivel borra en efecto las fronteras nacionales, fomentando la aparición de fuertes redes de intercambio intraregional que no pueden ser controladas totalmente por las instituciones gubernamentales.

Para probar el modelo de la gobernanza multinivel en un contexto no europeo, Blatter analizó la región transfronteriza de México-Estados Unidos, una de las más integradas por la intensidad de los flujos migratorios y comerciales, y donde también existen importantes instrumentos de coordinación supranacional. Blatter encontró que aunque se puede verificar la existencia de lugares de poder interconectados y el aumento de los flujos de intercambio entre ellos, no se puede comprobar el desplazamiento de las instituciones estatales a favor de redes interorganizacionales,⁷⁸ como se argumenta en el modelo Rhodes. Al igual que las contribuciones recientes de la literatura de la gobernanza, Blatter sugiere que lo que ha sucedido en la región de la frontera norte debe ser entendido en términos de un reacomodo de las funciones estatales ante condiciones de mayor complejidad económica. Esta redefinición de funciones les ha permitido a los gobiernos de México y Estados Uni-

⁷⁷ Marks, Hooghe y Blank, “European”, 1996, pp. 342-347.

⁷⁸ Blatter, “Beyond”, 2003.

⁷⁶ *Ibid.*

dos permanecer en los nodos donde cruzan las redes más importantes, conservando una posición privilegiada dentro de sus respectivos sistemas políticos.⁷⁹ El artículo de Blatter sugiere que, aunque las redes transfronterizas desempeñan un papel más relevante después de la firma del Tratado de Libre Comercio, no son más influyentes que los mecanismos de coordinación intergubernamental para definir las políticas públicas de la región. Si esto es así, las dinámicas de gobernanza regional en la frontera norte tendrían un menor peso sociopolítico que las del gobierno jerárquico.

Además del estudio de Blatter, prácticamente no existen análisis que aborden el caso mexicano usando el *corpus* teórico de la gobernanza y el enfoque explícitamente regional. Sin embargo, recientemente se han dado a conocer algunas contribuciones que emplean la literatura teórica de la gobernanza para analizar municipios mexicanos. Las dinámicas de la gobernanza local no son, estrictamente hablando, equivalentes a las de la gobernanza regional. No obstante esto, el modo en que los sistemas políticos locales se han fragmentado en los últimos años sugiere que en las comunidades de política pública regional los actores no gubernamentales y las redes interorganizacionales son más importantes ahora que en el pasado. No se puede determinar sin realizar estudios que traten otras regiones del país de manera detallada, hasta qué punto esta hipótesis contradice las observaciones de Blatter. En todo caso existe evidencia que sugiere que, al menos en los municipios urbanos mexicanos, el proceso de cambio del gobierno a la gobernanza se ha realizado de manera

parcial, avanzando en sectores de política pública municipal con un alto potencial para legitimar las administraciones locales, o en aquellos con necesidad de recursos complementarios provenientes del sector privado.

En esta línea de argumentación, Guarneros Meza utiliza las teorías de la anglogobernanza para plantear que las estrategias de regeneración de los centros históricos de Santiago de Querétaro y San Luis Potosí han establecido redes público-privadas que buscan mantener una “democracia capitalista”. Esta se caracteriza por la búsqueda del crecimiento de la economía local a través de la colaboración entre las autoridades municipales y los mercados, mientras, al mismo tiempo, se trata de mitigar los efectos de las políticas neoliberales del gobierno federal.⁸⁰ Esta interpretación de la gobernanza está influida por la literatura de los regímenes urbanos; por lo tanto, argumenta que las redes a través de las cuales se definen y aplican las políticas públicas se componen principalmente por ciudadanos de los más altos estratos socioeconómicos. Las políticas de gobernanza de Santiago de Querétaro y San Luis Potosí no parecen haber generado una participación más democrática en las comunidades de política pública, aunque ciertamente estas son más abiertas que en el pasado reciente.⁸¹ El cambio hacia la gobernanza puesto en práctica por estas dos ciudades implica el establecimiento de relaciones de beneficio mutuo entre actores gubernamentales y no gubernamentales, el intercambio de información y bienes entre ellos, y el fortalecimiento del timoneo hacia el bien pú-

⁷⁹ Véase la definición de gobernanza de Stoker, “Governance”, 1998.

⁸⁰ Guarneros, “Local”, 2005.

⁸¹ *Ibid.*

blico realizado por los respectivos presidentes municipales.⁸²

Otro estudio comparativo entre tres administraciones municipales recientes, gobernadas por diferentes partidos, ha llegado a conclusiones similares. En el último lustro, los ayuntamientos de Orizaba, León y Zacatecas han introducido métodos de diseño y aplicación de políticas públicas basados en redes de ciudadanos, en diferentes sectores de la administración y con grados diversos de flexibilidad. Este giro parcial hacia el uso de paradigmas de gobernanza se ha verificado sobre todo en tres áreas. En primer lugar, los gobiernos locales mencionados han fragmentado las relaciones que mantienen con los consumidores de servicios públicos, a fin de responder con mayor rapidez a sus necesidades y evitar el trato con intermediarios sociales o políticos que tradicionalmente han fungido como gestores de servicios ante las autoridades. Esto ha dado como resultado la proliferación de departamentos gubernamentales y la fragmentación de las redes de política pública, haciendo más complejo el proceso de mando jerárquico, pero incrementando la aceptación a las decisiones del presidente municipal.⁸³

En segundo lugar, el timoneo de redes también es evidente en el uso de órganos público-privados de planeación y puesta en práctica de programas municipales, los cuales requieren de las aportaciones (en dinero u horas de trabajo) de los beneficiarios directos. Esto ha modificado el paradigma tradicional de gobierno, pues algunos servicios urbanos empiezan ya a ser

definidos *ab initio* como el resultado de la cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Finalmente, los tres municipios mencionados han incrementado la influencia de las redes formadas por las cámaras industriales y de comercio sobre la respectiva política municipal de fomento a la economía local. En consecuencia, Orizaba, León y Zacatecas experimentan niveles más altos de gobernanza, lo que a su vez ha acrecentado la complejidad de los sistemas sociopolíticos locales. Sin embargo, la forma final de los patrones de gobernanza no es exactamente igual en los tres lugares, mostrando divergencias que pueden ser explicadas por diversos factores, entre los que se encuentran el sector de política donde se establece el timoneo de redes, el partido político en el poder, las normas que regulan la incorporación de los actores privados a las redes de política pública, las políticas federales sobre la transferencia de participaciones y la complejidad de las respectivas problemáticas urbanas.⁸⁴

CONSIDERACIONES FINALES

Las contribuciones mencionadas sugieren que, dado que algunos sistemas políticos locales han empezado a mostrar dinámicas de gobernanza, y que estas coexisten con estructuras del gobierno jerárquico, no es posible responder categóricamente a la pregunta sobre el cambio del gobierno a la gobernanza en los territorios subnacionales de México. Sin embargo, la similitud de argumentos presentados por la literatura teórica de la gobernanza y el nuevo regionalismo apunta a que, de la misma ma-

⁸² Véase la definición de gobernanza de Stoker, "Governance", 1998.

⁸³ Porras, "Broadening", 2005.

⁸⁴ *Ibid.*

nera que en algunos municipios del país las redes interinstitucionales se han vuelto más numerosas e importantes para el diseño de las políticas, es plausible que en las regiones se dé un desarrollo semejante que disperse los lugares de poder entre un número más importante de actores no gubernamentales. Sin embargo, la utilidad del concepto de *gobernanza regional* para el caso mexicano no puede establecerse sin realizar más estudios de regiones concretas usando los marcos teóricos de la gobernanza. Por lo tanto, y a manera de conclusión, se sugieren tres posibles líneas de investigación que pueden dar luz al respecto. Las tres se centran en las implicaciones que el concepto de gobernanza tiene sobre la manera tradicional de definir qué es y dónde hay una región:

a) *¿Gobierno o gobernanza regional?* Es necesario establecer en qué sectores de política pública las redes han ganado importancia, y qué implicaciones tiene esto sobre las instituciones gubernamentales de la región. Si se pudiera comprobar que en los últimos años las comunidades de política pública se han fragmentado como resultado de la falta de legitimidad o de recursos estatales, y que, en consecuencia, las redes interinstitucionales han ganado autonomía, sería necesario definir hasta qué punto los actores no gubernamentales establecen la agenda y determinan las políticas que afectan a gobiernos locales contiguos. Una vez hecho esto, también sería importante entender en qué formas coexisten gobierno y gobernanza, y cuáles son los factores que explican las variantes de dicha convivencia.

b) *¿Homogeneidad o redes?* Si se comprueba la preeminencia de las redes en ciertos sectores de la política regional, es importante considerar qué implicaciones

tiene este desarrollo sobre las maneras tradicionales de definir dónde hay una región y cuáles son sus elementos constitutivos. En particular, es necesario reevaluar el presupuesto de la unidad regional basada en la manifestación homogénea de variables sociogeográficas. La fragmentación argumentada por el nuevo regionalismo produciría un aumento en la heterogeneidad regional, pero esto no implicaría la disolución de las regiones, ni su sustitución por relaciones globales directas, punto-a-punto, con otros actores e instituciones internacionales. Por esta razón, es de gran interés teórico proponer modelos de definición regional que tomen en cuenta cómo la globalización ha modificado los flujos inter e intrarregionales de intercambio.

c) *¿Espacio de lugares o de flujos?* Por último, es necesario evaluar cómo el "espacio de flujos" propuesto por Castells modifica, o no, nuestras concepciones habituales de región. Si en ciertos sectores los intercambios por redes tuvieran una mayor relevancia que otros factores para mantener la unidad regional, ¿sería posible argumentar la existencia de regiones que no se rigieran por el principio del espacio contiguo? La cuestión es determinar hasta qué punto un flujo considerable de intercambio de información, bienes y personas justificaría el pensar zonas separadas geográficamente como partes de una misma región. El ejemplo clásico son las ciudades de Londres y Nueva York, las cuales, aunque separadas por el Atlántico, mantienen intercambios y afinidades que en algunos sectores son más importantes que los que se establecen entre Londres y otras ciudades de Europa continental. Algunos han argumentado que el corredor Londres-Nueva York se puede considerar como una unidad geográfica virtual.

Estas consideraciones generan hipótesis sobre la naturaleza de las regiones contemporáneas que, sugiero, se pueden sistematizar a la manera de dos tipos ideales (véase cuadro 2).

La región sociopolítica, analizada desde el paradigma del gobierno tradicional, se define en torno a políticas públicas que requieren la participación mayoritaria de recursos en poder del Estado; en consecuencia, en ella los actores no gubernamentales desempeñan un papel subordinado. Desde este punto de vista, la región se reconoce por su homogeneidad manifestada territorialmente, sus lógicas de contigüidad en el desarrollo espacial, la diferenciación entre los intereses públicos y privados, la autoorganización limitada de los actores privados, la centralidad de los actores gubernamentales y el uso intensivo de las jerarquías.

Por otro lado, si definimos la región desde el punto de vista de la gobernanza, será necesario entenderla como el resultado de las interacciones entre actores e instituciones públicas y privadas de todos los niveles de análisis. Así, la homogeneidad de los fenómenos socioespaciales pasará a un lugar secundario después de criterios tales como el volumen y estabilidad de los flujos de intercambio (es decir, el tamaño y permanencia de las redes) o la capacidad de estas redes para influir sobre los procesos de política pública. Desde esta perspectiva, la región puede entenderse como un conjunto relativamente fragmentado de espacios conectados por flujos de actores gubernamentales y no gubernamentales, caracterizados por la ambigüedad entre la esfera pública y privada, la mayor autoorganización de los actores regionales y el uso de instrumentos de coordinación y timoneo.

Determinar cuál es el tipo ideal más útil para analizar las regiones depende del contexto sociopolítico y del sector de política pública que se esté considerando. En cualquier caso, si las dinámicas regionales guardan proporción con las locales, lo más probable es que la investigación comparativa encuentre regiones mixtas, donde el diseño, aplicación y evaluación de algunas políticas públicas presupongan regiones definidas a la manera tradicional, junto a otras que consideren a la región usando modelos de gobernanza. En el fondo, el problema es determinar si el hecho de que algunas políticas impliquen un tipo ideal u otro de región obedece a un cambio de enfoque del tratamiento del problema, o más bien un cambio en la constitución de las regiones mismas. El proponer relaciones causales que expliquen esto, es uno de los retos actuales de los estudios regionales.

BIBLIOGRAFÍA

-Academia Española (Madrid), *Diccionario de la Lengua Española/Real Academia Española*, Espasa-Calpe, 22a. ed., Madrid, 2001.

-Aguilar, Luis F., "El concepto de gobernanza", ponencia presentada en el congreso Gobernanza y Justicia Social en Cuba: Pasado, Presente y Futuro, FLACSO, México, 21-22 de abril de 2005.

-Balbis, Jorge, *ONGs, gobernanza y desarrollo en América Latina y el Caribe*, UNESCO, París, 2001.

-Bassols Batalla, Ángel, *México: formación de regiones económicas. Influencia, factores y sistemas*, UNAM, México, 1979.

———, "Las dimensiones regionales del México contemporáneo" en Carlos Martínez Assad (coord.), *Balace y perspectivas de los estudios*

Cuadro 2. Dos enfoques sobre la región sociopolítica como tipo ideal

| <i>Dimensiones</i> | <i>Región definida desde el paradigma del gobierno tradicional</i> | <i>Región definida desde el paradigma de la gobernanza</i> |
|--|--|--|
| Criterio de unidad regional | Homogeneidad manifestada espacialmente | Homogeneidad en los flujos de intercambio (aunque el entorno territorial sea heterogéneo) |
| Unidad de análisis | Territorios | Redes |
| Lógica del análisis regional | Contigüidad espacial | Volumen del intercambio entre actores, aunque estos no se encuentren en lugares adyacentes |
| Características | Unidad sociopolítica | Fragmentación sociopolítica |
| | Interacciones intrarregionales donde los actores pueden ser clasificados claramente como públicos o privados | Interacciones intrarregionales con ambigüedad entre las funciones públicas y privadas |
| Principal instrumento de coordinación intrarregional | Los patrones de intercambio intrarregional son definidos por el gobierno | Los patrones de intercambio intrarregional son definidos por actores no gubernamentales |
| | Jerarquías (sobre todo a través de la coordinación intergubernamental) | Redes interorganizacionales con distintos grados de formalización |

Fuente: elaboración propia.

regionales en México, CIH-UNAM/M. A. Porrúa, México, 1990.

-Benington, John, "Partnerships as Networked Governance?" en Mike Geddes y John Benington (coords.), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*, Routledge, Londres, 2001, pp. 198-219.

-Blatter, Joachim, "Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Blackwell Publishing, vol. 16, núm. 4, 2003, Malden MA y Oxford, pp. 503-526.

-Börzel, Tanja A., "Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks", *Public Administration*, Blackwell Publishers, núm. 76, verano, 1998, Oxford, pp. 253-273.

-Braudel, Fernand, *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*, FCE, 2a. ed., México, 1992, t. 1.

-Castells, Manuel, *The Rise of Network Society*, vol. 1, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Blackwell Publishers, Oxford, 1996.

-Dickinson, Robert E., *Ciudad, región y regionalismo: contribución geográfica a la ecología humana*, Ediciones Omega, Barcelona, 1961.

-Diégues Júnior, Manuel, *Introducción a la sociología regional*, IIS-UNAM, México, 1954.

-Friskien, Frances y Norris, Donald F., "Regionalism Reconsidered", *Journal of Urban Affairs*, Urban Affairs Association, vol. 23, núm. 5, 2001, s. l., pp. 467-478.

-FUNDEU (Fundación del Español Urgente), "Gobernanza" [en línea], Madrid, 1 febrero de 2006, <<http://www.fundeu.es/Recomendaciones.aspx?frmOpcion=RECOMENDACION&frmFontSize=2&frmIdRecomendacion=81>>. [Consulta: 10 de mayo de 2006.]

-Guarneros Meza, Valeria, "Local Governance as a Manifestation of Democratic Consolidation: The Cases of the Historical Centres of Querétaro and San Luis Potosí in Mexico", ponencia presentada en la Conference of the Society for Latin American Studies (SLAS), Derby, Reino Unido, 8-10 de abril, 2005.

-Gutkind, Erwin A., *Creative Demobilization*, vol. 1, *Principles of National Planning*, Kegan Paul, Londres, 1943.

-Hamilton, David K., "Regimes and Regional Governance: The Case of Chicago", *Journal of Urban Affairs*, Urban Affairs Association, núm. 24, núm. 4, 2002, s. l., pp. 403-423.

-Hernández Elizondo, R. C., "Sobre los conceptos de región y totalidad: consideraciones metodológicas para el estudio de los procesos sociales" en S. Rodríguez, M. Camarena, y J. Serrano (coords.), *El desarrollo regional en México: antecedentes y perspectivas*, AMECIDER/UAQ/IE-UNAM, México, 1996.

-Hewitt de Alcántara, Cynthia, "Uses and Abuses of the Concept of Governance", *International Social Science Journal*, Blackwell Publishers, núm. 155, marzo, 1998, Oxford y Malden MA, pp. 105-113.

-John, Peter, *Local Governance in Western Europe*, Sage, Londres, 2001.

-Kooiman, Jan, "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity" en Jan Kooiman (coord.), *Modern Go-*

vernance: New Government-Society Interactions, Sage, Londres, 1993.

———, "Findings, Speculations and Recommendations" en Jan Kooiman (coord.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage, Londres, 1993.

-Krahmann, Elke, "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?", *Global Governance*, s. e., núm. 9, 2003, s. l., pp. 323-346.

-Le Gales, Patrick, *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

-Marinetto, Mike, "Governing Beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School", *Political Studies*, Blackwell Publishing, núm. 51, 2003, Oxford, pp. 592-608.

-Marks, Gary, Liesbet Hooghe y Kermit Blank, "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance", *Journal of Common Market Studies*, Blackwell Publishers, vol. 34, núm. 3, septiembre de 1996, Oxford y Cambridge, MA, pp. 341-378.

-Martínez Assad, Carlos, *Los sentimientos de la región: del viejo centralismo a la nueva pluralidad*, INEHRM/Océano, México, 2001.

-Martínez-Pelligrini, Sárah Eva, "Convergencia regional e integración: los casos de México y España" en Noé Aarón Fuentes, Alejandro Díaz-Bautista y Sárah Eva Martínez-Pelligrini (coords.), *Crecimiento con convergencia o divergencia en las regiones de México: asimetría centro-periferia*, COLEF/Plaza y Valdés, México, 2003.

-Mayntz, Renate, "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm" en Jan Kooiman (coord.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage, Londres, 1993, pp. 9-20.

-Norris, Donald F., "Prospects for Regional Governance under the New Regionalism: Economic Imperatives versus Political Impediments", *Journal of Urban Affairs*, Urban Affairs Association, vol. 23, núm. 5, 2001, s. l., pp. 557-571.

-Painter, Jce y Mark Goodwin, "Local Governance and Concrete Research: Investigating the Uneven Development of Regulation", *Economy and Society*, Routledge, vol. 24, núm. 3, agosto de 1995, s. l., pp. 334-356.

-Pardo, María del Carmen, "Prólogo" en M. del C. Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, COLMEX, México, 2004, pp. 9-20.

-Peters, B. Guy, "Shouldn't Row, Can't Steer: What's a Government to Do?", *Public Policy and Administration*, s. e., vol. 12, núm. 2, verano de 1997, s. l., pp. 51-61.

———, "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles" en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, COLMEX, México, 2004, pp. 69-95.

-Pierre, Jon y B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, McMillan Press, Londres, 2000.

-Podestá, Bruno, "El despertar de los globalizados: un nuevo contexto para la integración regional" en Bruno Podestá, Manuel Gómez Galán, Francine Jácome y Jorge Grandi (coords.), *Ciudadanía y mundialización: la sociedad civil ante la integración regional*, CEFIR/CIDEAL/INVEP, Madrid, 2000.

-Porras, Francisco, "Broadening Governance Understandings: The Case of Mexican Local Government", tesis doctoral, Coventry, Inglaterra, Department of Politics and International Studies, The University of Warwick, 2005.

-Ramírez Sáiz, J. M., "Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas", ponencia para el V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigaciones sobre

Globalización y Territorio (RII), Toluca, México, 21-24 de septiembre de 1999.

-Rhodes Roderick, A. W., "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, Political Studies Association, núm. XLIV, 1996, s. l., pp. 652-667.

———, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997.

-Stoker, Gerry, "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, Blackwell Publishers, núm. 155, 1998, Oxford y Malden, MA, pp. 17-28.

-Stone, Clarence N., *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, Lawrence, 1989.

———, "Urban Regimes and Problems of Local Democracy", ponencia presentada en las Joint Sessions of the European Consortium for Political Research (ECPR), taller 6, Turín, Italia, 22-27 de marzo, 2002.

-Strange, Susan, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

-World Bank, *The Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, D. C., 1989.

———, *Governance and Development*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, D. C., 1992.

-Ziccardi, Alicia, "Governance and Governability: One or Two Concepts" en Robert H. Wilson y Reid Cramer (coords.), *International Workshop on Good Local Government*, Austin, University of Texas, 1995, pp. 79-83.