

Laura Beatriz Montes de Oca Barrera  
y Laura Martínez Salvador (comps.) (2022).

**Caminos de la gobernanza en México.**

**Avances, pausas, obstáculos y retrocesos.**  
México: Universidad Nacional Autónoma de  
México-Instituto de Investigaciones Sociales,  
325 pp.

CARLOS GABRIEL TORREALBA MÉNDEZ  
Instituto de Investigaciones Sociales  
Universidad Nacional Autónoma de México



Este libro es un producto del seminario institucional Gobernanza Participativa, Incidencia Pública y Cambio Social, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM). Gobernanza se dice de muchas maneras; no existe una definición única. Por esta razón, es una virtud que, desde el inicio, las compiladoras propongan una definición que se nutre de las distintas posturas vertidas en el volumen: gobernanza como un proceso de cambio en la relación gobierno-ciudadanía; más aún, una nueva forma de gobernar y de toma de decisiones mediante arreglos más o menos flexibles y descentralizados. Autoras y autores destacan el juego entre lo descriptivo y normativo que implica el concepto, entre la explicación y la transformación. En la publicación, la gobernanza no está romantizada, se aborda de manera crítica, pero se defiende su utilidad analítica y práctica.

Otro de los principales aciertos del libro es que su propio proceso de creación involucró una suerte de gobernanza académica, ya que no sólo se destaca por su multidisciplinariedad, sino que la construcción de datos empíricos se procuró de una forma colaborativa mediante investigación-acción, etnografía y otros tipos de involu-

cramiento con las personas implicadas en los casos de estudio (activistas, colaboradores de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios, entre otros). En términos de su estructura, está compuesto por cuatro secciones en las que se repasan avances, pausas, retos, retrocesos, obstáculos, pero también propuestas para superarlos. El análisis está centrado en México, aunque no se evita alguna comparación con América Latina.

Repasando los capítulos, Lucía Carmina Jasso López analiza el papel de las organizaciones de la sociedad civil en los mecanismos participativos de las políticas públicas de seguridad ciudadana en México. A partir del concepto de gobernanza participativa y de una aproximación metodológica cualitativa y cuantitativa, el estudio se basa en cuatro niveles de participación: información, consulta, cooperación o cogestión y decisión. El texto establece que el tema de la seguridad tiende a generar un alto nivel de organización en la sociedad civil; sin embargo, desde el Estado priman el secreto, la opacidad y las decisiones jerárquicas. A pesar de esto, las organizaciones de la sociedad civil suelen estar implicadas en evaluaciones a los programas de seguridad, seguimiento al ejercicio del presupuesto o supervisión de operativos (la presencia se ha expandido tanto en espacios de interlocución como en temáticas). Asimismo, cuentan con una amplia colaboración con empresas. No obstante, sigue siendo un déficit la inclusión y la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones. En esta dimensión persisten lógicas verticales que convocan solamente para legitimar decisiones ya tomadas. Además, sigue empeorando el problema de la seguridad en el país.

En tanto, Rosa María Larroa Torres, Laura Rodas Sánchez y Tihui Campos Ortiz estudian el proceso de gobernanza territorial en torno a Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café, A.C. (*Vida*) en Ixhuatlán del Café, Veracruz. Basándose en la investigación-acción, en la interacción entre la academia y el cafetal, y en el enfoque de los Sistemas Agroalimentarios Localizados (Sial), destacan las labores de coordinación territorial, generación de capital social y saber hacer local de dicha asociación, a pesar de las tensiones con el gobierno local. Este caso es importante debido a que evidencia una interesante vinculación con universidades, incidencia en políticas públicas, en la definición de agendas y en la aplicación de algunos programas. En ese sentido, destaca que *Vida* ha participado en la promoción de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre

de Violencia; actualmente trabaja el capítulo ambiental de la reforma a la Ley para la Caficultura Sustentable y, a nivel nacional, ha apoyado el Plan Nacional de Agroecología.

Por otro lado, Laura Elena Martínez Salvador, Daniel de Jesús Contreras y Maira Itzel Guerrero Jacinto analizan el proceso de patrimonialización de la alegría (alimento obtenido del cultivo conocido como amaranto) de Santiago Tulyehualco, en la Ciudad de México. Mediante este estudio de caso, construido a través del diálogo y el trabajo conjunto con los productores en 2013, 2016 y 2020, a los autores les interesa establecer que, más allá de la protección comercial, la patrimonialización promueve la revitalización y salvaguarda de la herencia cultural, identidad, expresiones y cultura. Sobre la alegría, primero se intentó de forma fallida la denominación de origen de una forma vertical y paternalista que no consideró los procesos reales de inclusión de los actores más relevantes en el proceso de revalorización. Con el cambio a declaratoria de patrimonio se reconocía que el amaranto era un bien cultural y agroalimentario de carácter colectivo que requería de todas las partes; no obstante, en la declaratoria también primó la lógica vertical, lo que limitó el proceso de activación territorial y detonó conflictos. Los autores argumentan que la exclusión de actores clave en las mesas de diálogo previas a la declaratoria, desarticulación, asimetrías, escasa participación, baja calidad de información y falta de mecanismos de representación, son muestras de que han estado ausentes elementos de gobernanza territorial.

En cuanto al capítulo de Gerardo Torres Salcido, tiene como base también el concepto de gobernanza territorial y se retoma el enfoque de los Sial. Desarrollando un análisis cualitativo de cinco casos en los que el autor ha trabajado, se resalta que la confianza 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. Difusión de información, reuniones, asambleas, negociaciones y acuerdos formales, e informales, ayudan a disminuir la desconfianza. Del mismo modo, la interrelación de territorio, mercados, dinámicas de conflicto y logro de acuerdos son dimensiones del anclaje territorial de los alimentos que modelan la confianza y la coordinación socioinstitucional de la identidad, la proximidad y las dinámicas socioambientales de los mercados. El investigador concluye que los Sial han sido eficientes para promover las

cualidades territoriales de los productos pero no han logrado disminuir la desigualdad social. A la vez, establece una tipología sugerente que combina tipos de Sial y clases de gobernanza territorial.

La tercera sección del libro comienza con el escrito de Laura Beatriz Montes de Oca Barrera, Diana Delgadillo Ramírez y Sylvia Hernández Mortera. En él, las autoras entran a la discusión de la gobernanza como un concepto, o programa o prescripción de política pública, que parece imposible de aplicar en contextos como el latinoamericano, con mucha desigualdad pero también con gobiernos corruptos y autoritarios, así como ciudadanías desinformadas y desinteresadas. Empero, consideran que aun así es un concepto y un programa útil, del cual hace falta nutrir sus componentes teóricos con evidencia empírica y así alejarse del enfoque exclusivamente normativo.

Igualmente, emplean la etnografía colaborativa en un municipio de la región mazateca del estado de Oaxaca en condiciones de pobreza extrema y de muy alta marginación, junto con activistas vinculados a proyectos de The Hunger Project. Su argumento radica en que la labor de las organizaciones de la sociedad civil, como agentes externos que facilitan los cambios en las lógicas de relación social y política, es una posible salida del círculo vicioso que generan la desigualdad y la falta de participación. No obstante, se mantienen como retos el alcance de las acciones, la cultura política de los gobernantes y la relación con las autoridades locales.

La mencionada sección incluye el capítulo de Carlos Chávez Becker, quien estudia los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada (MPCI) en México. Este autor, como en el primer capítulo del libro, recurre al concepto de gobernanza participativa para analizar la inclusión ciudadana desde la perspectiva de la participación, es decir, identificar si los MPCI son *locus* efectivos de la gobernanza participativa. En términos metodológicos, el escrito se basa en la revisión documental, entrevistas a informantes clave, observación participante e investigación-acción. En el trabajo se sostiene que las métricas acerca de la constelación mexicana de MPCI son todavía erráticas, incompletas y poco homologadas conceptualmente. Más aún, los participantes en los mecanismos no conocen su función, desconfían o les dan poca importancia, además de que hay poco avance en la literatura especializada en México en la evaluación de los MPCI.

En otro orden de ideas, Alí Ruiz Coronel y Gabriel Rojas disertan sobre los derechos humanos de las personas en situación de calle en la Constitución Política de la Ciudad de México como un instrumento de gobernanza. Sostienen que el derecho a la vivienda es un derecho llave que abre la puerta hacia otros derechos, lo que supone que un conjunto amplio de derechos ya ha sido vulnerado. El argumento principal es que la entrada K del artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México dota de fundamento jurídico a la acción y participación política de la sociedad civil que los defiende. Para desarrollarlo, realizan un recorrido sobre las etapas de la gobernanza en torno a este tema. En dicho camino destaca un momento inicial de relación armoniosa entre Estado y sociedad, porque el tema de la situación de calle estaba restringido al ámbito moral y de la iglesia. Luego, la visión de la sociedad civil cambió y surgió una confrontación con las instituciones gubernamentales que obligó a las organizaciones a unirse y a actuar de manera conjunta (lo que demostraría que el conflicto también es tierra fértil para la gobernanza). En una etapa, a pesar del casi permanente clima de tensión, la colaboración existió y dio lugar a políticas públicas y programas de intervención formulados e implementados de manera conjunta entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado. En el capítulo se concluye alertando sobre una etapa actual que muestra que la gobernanza puede regresar, dadas las reducciones en la acción gubernamental sobre este tema.

El último capítulo de la última sección es de la autoría de José Luis Soileiro. En él se analiza la gobernanza en los sistemas de ciencia, tecnología e innovación, con la finalidad de identificar algunos de los problemas que surgen en la construcción de esquemas participativos para tomar decisiones. El escrito toma como referencia los exámenes de políticas de ciencia, tecnología e innovación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para Panamá y República Dominicana, los que solicitaron el examen en 2019, aportando una reflexión final acerca de las lecciones que dejan para México. Vale destacar que el autor participó en ambos estudios. Los dos casos analizados muestran que: 1) los modelos centralizados de gestión en ciencia, tecnología e innovación no son eficaces; 2) los recursos estatales dirigidos a estos temas son escasos, y 3) las empresas dan poca importancia al desarrollo tecnológico y a la innovación. En México, la Ley de Ciencia y Tecnología tiene la potencialidad de ser

una plataforma de gobernanza con amplia participación y, de hecho, hasta el actual sexenio se contaba con una participación interesante de empresas y universidades; pasos incipientes pero importantes. Actualmente, apunta el autor, existe un proceso de recentralización, sobre todo alrededor del nuevo Conacyt, gracias al cierre de canales de comunicación con las empresas, fideicomisos en la materia extinguidos, etcétera. De esta forma, México va en sentido contrario a lo recomendado en los exámenes de la política de ciencia, tecnología e innovación de la UNCTAD.

Una de las discusiones teóricas más relevantes en el libro, debido a que varios capítulos la retoman, es la que se da alrededor del concepto de gobernanza territorial. La publicación insiste en que lo territorial no es simplemente una referencia geográfica; el territorio es un proyecto político (en disputa siempre) vinculado a la reproducción de la vida y a procesos sociales en relación con las decisiones que se toman sobre los recursos de un espacio determinado. Visto así, los autores coinciden en que la gobernanza territorial hace referencia a la solución de problemas colectivos y generación de bienestar público, así como de una visión territorial compartida sustentada en la identificación y la valorización del capital territorial. Al mismo tiempo, implica la construcción y la conservación de instituciones multinivel para el aprovechamiento sustentable de los bienes territoriales. En este tipo de gobernanza, la construcción de lazos de confianza juega un papel determinante para defender el anclaje o el arraigo territorial de los recursos disponibles.

Por último, una de las virtudes de los libros del IIS-UNAM es que incluyen una sección de conclusiones de quienes realizan la compilación, lo que ayuda a darle unidad y consistencia a la publicación en su conjunto. En ese sentido, Montes de Oca Barrera y Martínez Salvador recuerdan que la invitación es a pensar y repensar la gobernanza, a extraer lecciones y aprendizajes. Aunque no se dice de forma explícita, se desprende del libro que el debate en torno a la gobernanza como concepto con solidez teórica o como recomendación de buenas prácticas es un falso dilema. Ambas facetas ofrecen rutas fructíferas; el componente normativo es útil porque siempre importa tener claro qué es lo deseable y, por otro lado, también es un eje analítico interesante para abordar los procesos de inclusión/exclusión, las asimetrías y las relaciones de poder.

Las compiladoras utilizan el término *camino* para titular el libro. Resulta una elección muy sugerente porque implica comprender que gobernanza no es un lugar, alcanzado y dado, sino un proceso que puede tener terrenos irregulares, senderos desorientadores, obstáculos, etcétera. Igualmente, ofrecen una pregunta que no sólo guía toda la discusión de la publicación, sino que seguramente orientará investigaciones futuras, a saber: si es posible trabajar de manera conjunta con quienes tienen intereses muy diferentes. Una de las principales dificultades que enfrentan los esquemas de gobernanza es articular los intereses de organizaciones de la sociedad civil, Estado y privados, los cuales tienen demandas y necesidades diversas. Ante esto, las compiladoras recuerdan la importancia de emprender procesos de deliberación, negociación, construcción de acuerdos y manejo de conflictos. Desde este punto de vista, pareciera que la gobernanza es más asequible en interacciones cercanas, en las que las dinámicas de proximidad pueden favorecer la comunicación entre las partes. El libro nos plantea un camino recorrido por los distintos autores, pero también un camino por recorrer. El sendero sigue y seguirá abierto a tránsitos futuros. Esta publicación nos ofrece una brújula.