

# GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA APROXIMACIÓN A SU SIGNIFICADO

*Isabel Castillo Ramos<sup>1</sup>*

*Omar Cuatianquiz Avila<sup>2</sup>*

*Tonahtuic Moreno Codina<sup>3</sup>*

## RESUMEN

En el presente trabajo se discuten los constructos teóricos de participación ciudadana y gobernanza, para el primero se retoma la propuesta de participación ciudadana institucionalizada de Ziccardi (1998); al mismo tiempo se cuestionan sus elementos a partir de la exclusión derivada de una economía que distribuye la riqueza de manera desigual. Para el tema de la gobernanza se hace una breve descripción de las escuelas teóricas que la han elaborado, recuperando la propuesta que se construye desde el Análisis Social de Redes (ASR) no sólo como modelo metodológico, sino como cuerpo teórico para aproximarse a ella, eso sin desconocer que el concepto también se ha utilizado para debilitar, en el caso latinoamericano, a los estados nacionales frente al mercado (Graña: 2005).

La Gobernanza se analiza no solo en su dimensión política, que ha generado críticas en América Latina debido a que se relaciona con un nuevo intervencionismo de los organismos financieros internacionales sobre las soberanías nacionales. Por ello, se elige analizar la gobernanza más como un concepto analítico que político, de aquí la recurrencia a la teoría de

---

<sup>1</sup> Dra. en Ciencias Económicas especialidad en Desarrollo Regional. Universidad Autónoma de Tlaxcala (UATx), del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional (CIISDER). Correo Electrónico: [icastillor@hotmail.com](mailto:icastillor@hotmail.com)

<sup>2</sup> Mtro. en Análisis Regional. Universidad Autónoma de Tlaxcala (UATx-CIISDER). Correo Electrónico: [ocuatianquizavila@gmail.com](mailto:ocuatianquizavila@gmail.com)

<sup>3</sup> Dr. en Urbanismo del Departamento de Teoría y Métodos del Centro de Ciencias del Diseño y la Construcción. Universidad Autónoma de Aguascalientes. Correo electrónico: [tonahtuic@hotmail.com](mailto:tonahtuic@hotmail.com)

redes porque aporta algunos elementos para comprender las nuevas relaciones de poder, sin analizarse propiamente modelos matemáticos.

La participación ciudadana y más concretamente el ciudadano es el sujeto histórico del Estado-nacional por excelencia, aunque su idea se ha fechado desde la antigua Grecia. Ante la emergencia democrática y el debilitamiento del Estado, no basta con ser sujeto de derechos, hace falta el ejercicio de los mismos o la búsqueda de nuevos, inclusive hoy en día el Estado promueve la participación ciudadana con ciertas limitantes que en el transcurso del documento se mencionan, pero gobernanza y participación ciudadana pueden ser dos formas en las que se vincula el gobierno y otros actores del territorio para implementar políticas públicas.

**Palabras clave:** Gobernanza, participación ciudadana, teoría de redes

## **INTRODUCCIÓN**

Con la nueva modalidad neoliberal, el mercado gana terreno frente a los derechos proporcionados por el Estado y por otro lado, una sociedad que se democratiza y que exige tomar parte en las decisiones públicas lo han llevado a modificar los canales institucionales para mantener el *estatus quo*. Ahora el gobierno cede terreno frente a otros actores que entran en disputa, así se ve en la necesidad-obligación de negociar con los actores del mercado, la sociedad civil, sindicatos, grupos religiosos, movimientos sociales, entre otros, mediante la gobernanza y la participación ciudadana, en este caso institucionalizada. Ambas son dos formas en las que se vinculan el gobierno y otros actores del territorio, necesarios para implementar políticas públicas.

El trabajo se integra por tres apartados además de la presente Introducción y Conclusiones. En el primer apartado se hace un acercamiento a los orígenes de la gobernabilidad a la

gobernanza, señalando que esta, como creación conceptual, obedece a un proceso histórico de cambios en las formas de acumulación capitalista de carácter global y en una sociedad cada vez más compleja, donde el Estado nacional, construido como tipo ideal o como discurso imaginario (Jessop, 2006: 10) se encuentra en una reestructuración de sus objetivos, pero que sigue siendo vital para la legitimidad política y la hegemonía del capital. En esa idea de crisis del Estado-nacional en construcción o en redefinición es que emerge la gobernanza como una nueva manera de re-pensar al gobierno, o la expresión institucional legal de quienes detentan o sirven a la clase dominante de la sociedad, pero sobre todo para tratar de recuperar su capacidad directiva.

En el segundo apartado “La gobernanza y la teoría de redes”, se resalta un problema, si bien la teoría de redes permite los elementos de contingencia y se consideran redes abiertas, la actual forma de gobernanza se encuentra en lo que Valdés (113: 2008) denomina un menú dependiente, pues se enmarca en las mismas posibilidades de desarrollo y no considera un menú independiente que conduzca a nuevos regímenes alternativos. Aunque también existen propuestas más ligadas al territorio señalando a la gobernanza y la participación ciudadana que pueden caminar hacia una “gobernanza democrática empoderada” (Urán, 2007).

La gobernanza como red nos permite analizar la importancia o el nodo que predomina sobre los demás, por ello la perspectiva de redes es importante, desde ella se pueden identificar la intensidad de relaciones que guardan entre los diferentes nodos. De la misma teoría se desprende la intensidad de relaciones, coordinación, cooperación y poder que es distinta entre ellos y como las redes reales son diferentes a los puntos medios o a la conciliación que pretende la gobernanza normativa o de las instituciones financieras internacionales.

El carácter normativo de la gobernanza como nueva legitimidad del poder y del orden es distinto, cuando se aborda el concepto de gobernanza desde la teoría de análisis de redes, ya que permite identificar a los actores que dominan en esa red y las formas en que se estructuran sus relaciones, ya que nos permite identificar los nodos dominantes.

El tercer apartado denominado “Una aproximación a la participación ciudadana”, plantea que como otros conceptos de las ciencias sociales, la participación ciudadana presenta una variedad de posturas, algunas encontradas y otras más coincidentes. Y es que la Sociología y las demás disciplinas de lo social, no se caracterizan por tener paradigmas únicos o totalmente dominantes (Bottomore-Nisbet, 2001).

El constructo se compone de dos elementos “ciudadanía” y “participación”. El primero ha ocupado el interés del hombre desde la antigüedad, aunque en algunos periodos con mayor interés que en otros, ello nos remite a retomarlo como un concepto histórico que se ha modificado en el tiempo y en el espacio. Si bien, con la formulación de la ciencia moderna, se le ha tratado como una categoría de análisis, aún guarda mucho de las connotaciones atribuidas en la antigua Grecia y de la filosofía pos-socrática, sobre todo aquellas relacionadas al deber ser, al buen hombre, a principios éticos y morales.

Se concluye que en el caso mexicano, los municipios se encuentran en una contradicción, ya que por un lado han sido beneficiarios para disponer de mayores recursos de la federación como producto del federalismo y por el otro de un nuevo modelo de acumulación de capital donde el Estado y sus instituciones han perdido el monopolio de planear y conducir el “desarrollo” frente al mercado.

A pesar de las múltiples limitaciones y críticas al desarrollo éste sigue siendo un modelo dominante de vida y de proyecto colectivo tácito. Aunque también puede mostrar algunas variantes y en el caso de los municipios se prioriza la seguridad pública, las obras de infraestructura y menor medida temas como la educación, la salud o el medio ambiente.

## **I.-DE LA GOBERNABILIDAD A LA GOBERNANZA, LOS ORÍGENES**

Tras el informe de 1975 de la comisión trilateral sobre la crisis de la democracia de las economías desarrolladas (Aguilar, 2013: 56; Valdés, 2008: 97) se pone amplia atención al concepto de “sobrecarga”, el cual indica que los servicios y bienes que el Estado de bienestar otorga a sus ciudadanas y ciudadanos sobrepasan las capacidades del mismo. Son más las demandas de las poblaciones y menores las capacidades del gobierno para atender esas demandas.

En cuanto menos es capaz un Estado de conducir a su sociedad se habla del crecimiento de las posibilidades de ingobernabilidad, que se puede traducir como conflicto, caos, inestabilidad política, crisis institucional y de reproducción de capital. El objetivo de cualquier gobierno es mantener el orden, la estabilidad institucional y el sistema mediante la gobernabilidad. El concepto hace referencia a la conducción de la sociedad por medio de las estructuras políticas y administrativas de los gobiernos, es decir, a través de su acción gubernativa.

La ingobernabilidad, entonces, es resultado de la crisis gubernativa del gobierno por la carencia de las capacidades necesarias para resolver los problemas sociales y para darle dirección a la sociedad.

La ingobernabilidad social, deriva estructuralmente del intercambio desigual entre capital y trabajo, se manifestaba en conflictos permanentes y crecientes entre las clases, que

ocasionaban inestabilidad política y provocaban el decaimiento económico. La ingobernabilidad había podido ser neutralizada por acción legal, administrativa, política y social del gobierno, pero no eliminada, debido a que la naturaleza injusta de la sociedad en la base de sus relaciones de producción permanecía intocada, incluso atenuada” (Aguilar, 2013: 54).

El modelo de gobernabilidad centrado en la actividad del gobierno se correspondía con una planeación jerárquica donde el Estado tenía un papel predominante. Posterior a la segunda guerra mundial el modelo de desarrollo orientado al crecimiento económico mediante la industrialización y la sustitución de importaciones se concentra en una planificación piramidal de los gobiernos centrales.

Posterior al periodo de posguerra y la creación del estado de bienestar europeo y la implementación del desarrollismo en América Latina, el gobierno se convierte en el principal agente de dirección social, no solo administra, sino que determina el proyecto social. Precisamente la idea de sobrecarga corresponde con los cambios de modelo económico, la crisis fiscal, la democratización de los regímenes políticos, así como diversos cambios sociales y de comunicación.

Todos esos cambios aunados a la disminución de capacidades del Estado y su gobierno, conducen a una crisis social que encuentra su salida en una nueva forma de acción gubernativa donde no solo participa el Estado, sino que se incluyen a otros actores públicos y privados.

En esa idea de crisis del Estado-nacional en construcción o en redefinición es que emerge la gobernanza como una nueva manera de re-pensar al gobierno, o la expresión institucional legal de quienes detentan o sirven a la clase dominante de la sociedad, pero sobre todo para tratar de recuperar su capacidad directiva.

Una perspectiva distinta a la de crisis del Estado, como ya se mencionó, es la realizada por Jessop (2006), quien considera que el Estado nacional de bienestar keynesiano vive una restructuración estratégica que se expresa a través de la desnacionalización, la desterritorialización y la internacionalización para dar paso a un Estado *workfare*. Por lo tanto, las reformas expresadas en el neoliberalismo no pueden confundirse con el debilitamiento del Estado nacional, debido a que lo único que cambian son sus actividades específicas ya que su principal objetivo es el “aseguramiento de la cohesión social en una sociedad dividida en clases” (Poulantzas, 1973, en; Jessop, 2006: 29), y ese sigue estando vigente. No se puede afirmar que nos enfrentemos a un debilitamiento del Estado nacional, más bien se encuentra ante la restructuración de sus objetivos específicos para articular la economía y la política. Esa articulación requiere por lo tanto de una nueva gobernación con objetivos específicos distintos.

Para Luis Aguilar la gobernanza es un modelo post-gubernamental que se plantea una nueva forma de dirigir los estados nacionales, sobre todo pensando en la disminución de sus capacidades y responsabilidades sociales, ahora en manos del mercado global. Es una nueva forma de dotar al Estado de capacidad directiva mediante una gestión eficaz y eficiente de sus recursos administrativos, pero con la intervención de los distintos actores de la sociedad. No solo importa la legalidad de las acciones gubernamentales que controlan las contradicciones de clase, ahora se habla de una nueva perspectiva que “sugiere una modalidad horizontal de tratamiento de los asuntos públicos, por contraposición al gobierno jerárquico tradicional asentado en el principio de autoridad estatal.” (Graña, 2005: 502).

Una crítica a esa construcción de gobernanza es la elaborada por Graña, para quien es difuso el origen del concepto, además de su significado actual, pues ni si quiera los organismos que la promueven e imponen como el Banco Mundial (BM) la han definido con precisión. Este autor cuestiona la asimetría conceptual en su aplicación ya que no ha sido implementada de igual

manera en los países con mayor consolidación capitalista como los Estados Unidos de América (EUA), Francia o Alemania, mientras que en estos países fue utilizada para fortalecer al Estado social, mediante la intervención de otros actores en la vida pública; en los latinoamericanos se implementó minando las soberanías nacionales y las capacidades gubernativas.

En el caso latinoamericano, en su carácter de estados dependientes, se ha utilizado como un “tanque de guerra”, según Graña (2005), contra las soberanías estatales para seguir debilitándolo y fortalecer la modalidad neoliberal:

Las reformas institucionales en los países desarrollados, vertebrados por la gobernanza y en armonía con la exigencia de la concepción neoliberal dominante, debían aportar legitimidad a los regímenes democráticos y mayor eficiencia económica resultante de la reducción de efectivos en las administraciones. Trasladados a los países “en desarrollo”, el modelo supondrá contención del gasto público, reducción de la intervención del Estado, privatización de empresas y servicios, políticas orientadas por y hacia el mercado. Junto a ello, se prescriben conductas animadas por la voluntad de consolidación de la democracia: obligación de rendir cuentas (*accountability*), transparencia, equidad, promoción del Estado de Derecho, descentralización política administrativa (Kagancigil, 1998; en Graña, 2005: 505).

La gobernanza modificó el modelo corporativo y estatista vertical. Abrió el sistema con la finalidad de restarle soberanía a los estados, aunque por otro lado ha servido para incluir otros temas en las agendas públicas, que aunque no resuelven los principales problemas de desigualdad económica abren una ventana de lucha y disenso y permiten la inclusión de temas sociales en las agendas públicas.

La gobernanza se ha construido, principalmente desde la teoría de redes de políticas, derivado del debate de las políticas públicas (Aguilar, 2013) (Zurbrigen, 2011: 41). Desde esta

perspectiva se considera al Estado como un actor más, que no es central, pero que juega un papel determinante en la tarea de gobernación de la sociedad, sin embargo la capacidad de dirección depende de los recursos y capacidades de otros actores. Bajo esa teoría queda descartado el conflicto.

Antes de continuar con el debate de la gobernanza, es necesario mencionar que las contribuciones teóricas, además de su ejecución, han sido distintas tanto en Europa como en América Latina, aunque en ambas se plantea la insuficiencia de las instituciones del Estado ya que por sí solas (o solo) no puede solucionar los problemas de la sociedad actual (Zurbriggen, 2011: 40).

## **II.LA GOBERNANZA Y LA TEORÍA DE REDES**

Como ya se mencionó, existen diversas aproximaciones teóricas de la gobernanza. Sin embargo la más abundante es la elaborada desde la teoría de redes, al menos eso ocurre en el debate europeo (Zurbriggen, 2011: 41-44), mientras que en América Latina el debate es más bien escaso y las principales aproximaciones que se han hecho son desde el debilitamiento del Estado frente al mercado, en su nueva modalidad de estado neoliberal.

La mayor parte de las consideraciones se encaminaron cuestionar los instrumentos directivos del gobierno, como las políticas de ajuste, las políticas neoliberales, los mercados globales, pero no apuntaron a la capacidad de gobernar del gobierno a la sociedad. El neoliberalismo como instrumento y formato ha sido el blanco, no la capacidad directiva del gobierno democrático, que como antaño es considerado el único director de la orquesta social (Aguilar, 2013: 106).

En cuanto a la pretensión de Luis Aguilar de separar el estudio de la gobernanza del neoliberalismo es correcto en parte, ya que algunos autores y de acuerdo a su misma propuesta, al menos en términos de administración pública y de reforma institucional técnica, el neoliberalismo tuvo su mayor impulso en los años 80 y 90, sobre todo a partir del primer y segundo consenso de Washington, empero hay una diferencia entre la nueva gestión pública y el enfoque de finanzas públicas que tiene que ver únicamente con el equilibrio de las finanzas públicas (Aguilar, 2013: 49), sin preocuparse por las repercusiones políticas y sociales y que llevaron en los años 90's a la privatización de los activos del Estado y el despido de diversos trabajadores del Estado. La gobernanza, entendida como gestión es una forma de gobernar diferente al modo jerárquico del Estado de bienestar, pero también al de libre mercado.

La gobernanza es una nueva gobernabilidad para superar la crisis del mismo neoliberalismo y el debilitamiento del Estado, pero también producto del pueblo y de sus luchas democráticas. La gran diferencia en torno a una nueva realidad en la forma de ejercer el gobierno, es que los organismos internacionales como el BM lo utilizan para desmantelar a los Estados de bienestar con el pretexto de que los derechos sociales son una carga fiscal y pueden satisfacer las necesidades desde el mercado. Los segundos, la lucha de los pueblos no buscan desaparecer el Estado sino ser parte de, se trata de gobernar en clave democrática, un gobierno del pueblo, para el pueblo y con el pueblo.

Zurbriggen (2011: 43) señala que desde la década de los sesenta se han implementado tres modelos de gobernanza; el primero denominado jerárquico, el cual coincide con el estado de bienestar; mercado, que domina en la década de los noventa y la gobernanza basado en la interdependencia de múltiples actores. Si bien coincidimos en que hay diferencias entre la modalidad neoliberal y las formas de gobernación, tampoco se pueden excluir la

correspondencia entre las formas políticas y económicas (así como culturales, discursivas) dentro del capitalismo (Jessop, 2006: 9).

A nivel teórico en América latina la gobernanza presenta menos aportaciones, aunque caben señalar las realizadas en términos de Gestión pública (Aguilar, 2013), los estudios empíricos de Zurbrigge (2011) y la relación estructural entre instituciones-agentes de Valdés (2008). Estos autores no sólo cuestionan la noción de gobernanza como aplicación o imposición de los organismos internacionales como el BM y el PNUD, abordan dicha construcción como un concepto teórico que trata de explicar las nuevas tendencias de la acción gubernativa en un contexto donde el gobierno ya no tiene la capacidad ni los recursos para resolver los problemas sociales.

Cerrillo (2005), considera que hay 3 grandes escuelas de gobernanza desde la teoría de redes: anglosajona, nórdica (de mayor influencia holandesa) y alemana. La escuela nórdica le brinda mayor preponderancia a la auto-organización e inter-organización basados en la dependencia y en la interacción. La escuela alemana, donde prevalece el instituto Max Planck y pone mayor énfasis a las jerarquías dentro de las redes. La escuela anglosajona representada por Paters y Pierre centra el debate en el papel del Estado.

Zurbriggen (2011), citando a Sorensen y Torfing (2009) clasifica a la gobernanza desde la teoría de redes en 4 sentidos:

a)Gobernanza entendida como herterarquía, como coordinación, interdependencia y negociación entre sistemas y organizaciones.

b)La perspectiva que pondera la sociedad civil y que por lo tanto cae en posiciones normativistas.

c)Gobernanza en una dimensión amplia que incluye actores supra y subnacionales en el diseño de estrategias en la prestación de servicios donde confluyen actores sociales y privados.

d)Gobernanza como totalidad de relaciones entre los organismos públicos, la sociedad civil y los organismos privados.

Al señalar la incorporación de la dinámica de redes en la gobernación se hace referencia a la existencia de diversos actores que interactúan en base a ciertos objetivos comunes, pero que además de su interacción se reconoce su independencia para fijar sus propios objetivos. Aquí se encuentra un punto discordante entre algunas aproximaciones desde las redes ya que la escuela alemana analiza las jerarquías en la red, no habla necesariamente de actores con la misma influencia. El gobierno sigue teniendo la legitimidad democrática, mientras que los actores privados no la tienen.

Cerrillo (2005) menciona ciertos principios que van de la mano de la gobernanza como la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia, la coherencia y la red de actores, pero no participa cualquier actor o actores, únicamente lo hacen aquellos que son capaces de tomar decisiones.

En cuanto a la teoría de redes, data de fines del siglo XVIII con amplia influencia de las matemáticas, la psicología y la antropología, recientemente con la llegada de la era digital y nuevas técnicas de análisis de datos ha cobrado mayor relevancia.

Sus antecedentes se encuentran en las preguntas formuladas por Euler a fines del siglo XVIII y de la teoría de grafos. Hacia el siglo XX los aportes más importantes provienen de Moreno (Aguirre, 2011- Lozares, 1996) y su propuesta de la sociometría y sociogramas. Una síntesis relevante entre las corrientes estructural-funcionalistas de la antropología y de la teoría de

grafos la realiza Mitchell en la década de 1960 (Lozares, 1996). Posterior a ello, los trabajos más significativos se dan en torno a las propuestas de las redes aleatorias formulada por Erdős y Rényi, mundos pequeños y pautas de superación a partir del ejercicio de contacto realizado por Milgram, o bien los construidos alrededor de la perspectiva de clúster que busca indagar sobre las conexiones y el agrupamiento (Aguirre, 2011).

La década de 1970 y 1980 representa para la teoría de redes la etapa de maduración como escuela de pensamiento, ya que consolida su teoría, conceptos, metodología y técnicas (Lozares, 1996: 106-107).

Será hasta fechas recientes que Barabási a partir de lo que se denomina redes libres de escala rompe con los modelos estocásticos derivados de las matemáticas, a partir de estudios empíricos realizados a través de la red de internet logró descifrar la morfología de la *World Wide Web* (www).

Barabási estudia redes reales e identifican que no todos los nodos tienen la misma importancia, existe concentración de relaciones en algunos de ellos (Aguirre, 2011). Entre mayor es un nodo más atractivo se vuelve para seguir creciendo. A esas conexiones o hiper conexiones el mismo autor las denomina *hubs* o nodos, que son los elementos centrales de una red.

Los *hubs* constituyen los nexos mediante los que una red disminuye drásticamente la distancia geodésica entre sus nodos, es a través de ellos que la mayoría de las personas de la red se pueden conectar unas con otras. A su vez, muestran el “talón de Aquiles” de las redes ya que si son removidos la red colapsa (o, al menos, aumenta drásticamente su distancia geodésica). (Aguirre, 2011: 46)

Los hubs representan la interacción y la creación de estructuras o la forma en que se construye la red a partir de nodos, si bien es posible realizar modelaciones sobre estas redes reales, es necesario formular análisis cualitativos que analicen la formación de esos nodos no a partir de patrones, sino buscando o explorando el cómo se forman a partir de criterios no matemáticos.

Las aportaciones de Barabási permitirán analizar a la red desde una perspectiva abierta y entre ellos existen asimetrías y movilidad, por lo que las relaciones y los actores se vuelven dinámicos, además de que brinda una idea de totalidad.

En la teoría se encuentran cuatro redes podemos encontrar cuatro corrientes dominantes: sustancialista, auto-orientada, relacional y de interacción (Aguirre, 2011: 6-9). Derivado de lo anterior acotar el debate es complejo, para ello nos centraremos en lo que el mismo Aguirre considera el Análisis de Redes Sociales (ARS), entendido como un cuerpo teórico basado en dos pilares: lo relacional y el transaccionismo.

El análisis de redes relacional permite no observar a la misma como algo *per se*, sino como un producto de las relaciones sociales entre individuos o actores que intercambian información e interactúan. Por actores se considera a individuos y colectivos (instituciones, organizaciones, pueblos). A partir de esa idea se puede analizar la relación entre ciudadanos con el gobierno y otros actores organizados como los sindicatos, organizaciones civiles, cámaras empresariales, etc. Una de las ventajas de la propuesta es que vincula las relaciones macro-micro y aquellas que consideran las relaciones actor/estructura.

Las redes se conforman por tres elementos: nodos, relaciones y límites (Aguirre, 2011: 15). A pesar de que se habla de límites se considera a la red como una totalidad, con ello se rompe

con las construcciones que le dan mayor preponderancia al actor o bien las que le dan predominancia a la estructura.

La teoría de redes se le puede circunscribir dentro de los nuevos paradigmas teóricos asociados a la complejidad que busca sintetizar las propuestas macro y micro, no sólo se concentra en la estructura, también lo hace en el agente y las relaciones agente-estructura. Al menos en sociología representa un esfuerzo teórico que sintetiza las propuestas estructuralistas y las teorías del intercambio (Ritzer, 1997: 562).

Ritzer (1997), coincide en esa conclusión, pero lo hace retomando a Burt (1982), al reconocer que sintetiza la perspectiva atomista y normativa “Un actor evalúa la utilidad de las acciones alternativas en parte en función de sus condiciones personales y en parte en función de los otros” (Burt, 1982: 8, en Ritzer, 1997: 564).

En términos teóricos, las redes configuran contextos de comunicación e intercambio entre actores, configuran pautas operativas, normas y valores que condicionan la conducta de los actores en ellas, y posiciones funcionalmente diferenciables que son clave para entender el comportamiento de los actores dentro de cada red y el desempeño de la red en su conjunto. La gobernanza entendida como una red encuentra sus límites en la conducción de la sociedad, es decir todas aquellas relaciones, actores (nodos), normas que nos permiten hablar de gobernabilidad de una sociedad, en su fase de gobernanza, “La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación de la política y las políticas públicas (Cerrillo, 2005: 12).

Los actores de la gobernanza y sus nodos surgen en los campos del Estado, el mercado y la sociedad civil o la sociedad (Launay, 2005: 92), con la dimensión abstracta que eso significa. Por un lado la gobernanza marca su límite en la dimensión política de eso que consideramos la sociedad, pero donde influyen actores económicos vinculados al mercado como los empresarios, cámaras empresariales, así como la sociedad civil, que se podría decir se encuentra fuera de la dimensión política, como las ONG's.

Esos actores se involucran a partir del planteamiento de objetivos comunes para el desarrollo de políticas públicas y de eso que se considera la conducción y direccionalidad de la sociedad, su interacción e intercambio se da a partir de información, recursos y estrategias para conseguir esos objetivos. Eso también nos lleva a considerar la movilidad y temporalidad de las redes de gobernanza pues los actores cambian constantemente y uno supondría que una vez alcanzado los objetivos esas redes tienen a disminuir. Como si los actores económicos no tuvieran intereses políticos o relacionados al control del Estado, o bien como si los actores políticos y las relaciones políticas no persiguieran intereses económicos. Inclusive bajo esa perspectiva se deja ámbitos como la cultura fuera del triángulo de la gobernanza.

### **III.UNA APROXIMACIÓN A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Lo lejano del concepto en el tiempo ha generado una amplia y diversa producción del tema, sobre todo a raíz de las revoluciones burguesas y de la construcción del Estado-nacional. Durante el siglo XX, posterior a las dos guerras mundiales se firma por la Organización de las Naciones Unidas la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" ampliando su horizonte. Llega a nosotros de manera más reciente con el fin de los estados totalitarios, la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y la llamada transición democrática.

El filósofo y jurista español, Pérez (s/a), a través de un estudio de aproximaciones lexicales al concepto considera que su uso obedece a distintas posturas dicotómicas: descriptivo/prescriptivo, teórico/pragmático, natural/político, global/local, universal/particular, unilateral/multilateral, mientras que en su carácter explicativo las posturas históricas y sistémicas son las más relevantes.

Independientemente de la postura teórica que se considere, la ciudadanía implica una doble acepción, derechos e identidad, pero ambos aspectos no bastan para un goce pleno frente al Estado y la globalización. Como señala Sojo (2002), la ciudadanía es un espacio de conflicto y de antagonismo de clase, donde los derechos y su ampliación se han conseguido por las demandas ciudadanas y no como concesiones del Estado.

En la dimensión de derechos, la obra clásica y multicitada de T. Marshall, considera que la ciudadanía es un conjunto de derechos en tres ámbitos: civil (implica libertad del individuo, de propiedad, justicia) político (participación electoral) y social (bienestar económico y social) (en Sánchez, 2009).

Los ciudadanos modelo de la globalización son los “hiper-ciudadanos”, que no escriben a identidades nacionales acreditadas por el Estado y que transita en los flujos transnacionales del comercio, la información y el capital. Los demás quedan en una condición “preciudadana”, en la cual la identidad es producto de la carencia común y de la limitada participación en los beneficios más elementales de la pertenencia ciudadana: en lo civil, el derecho a la contratación libre no está más disponible para contingentes de población lanzados al desempleo permanente o al autoempleo de subsistencia; en lo político, sufren la invisibilidad como sujetos porque están fuera de las listas electorales o de candidatos; y en lo social enfrenta el hecho de que –hoy

como ayer- claramente no hay automatismo en la relación crecimiento económico y bienestar social” (Sojo, 2002: 32).

Por su parte, la ciudadanía es una relación entre el individuo o las colectividades y el gobierno o las instituciones estatales de aquello que se denomina espacio público. Ello no significa que la relación sea amena o de mutuo entendimiento, por el contrario, se trata de una relación de poder sujeta a interpretaciones y posicionamientos. “Toda aspiración reconstructiva de los ideales de la ciudadanía debe partir del reconocimiento de su heterogeneidad semántica y de su connotación de constructo social, es decir, la lucha por la ciudadanía es acción cotidiana permanente, espacio de conflicto y antagonismo social”. (Sojo, 2002: 37).

Conviene integrar al debate la doble distinción o el núcleo duro de la participación ciudadana, esta se compone de dos elementos: estatus y práctica. Es en la práctica de la ciudadanía que se distingue la ciudadanía pasiva de la activa (Ochman, 2004). Es decir no basta el elemento de los derechos y la identidad para ser ciudadano, sino de su práctica concreta.

Como conflicto o antagonismo, como concepto modernizador y colonizador hacia una democracia occidental que legitima el nuevo rol del Estado en el mercado, la participación ciudadana sigue siendo objeto o sujeto de estudio que vincula la forma en la que se relacionan el o las y los ciudadanos con las instituciones estatales (Ochman, 2004).

El involucramiento de lo que se puede denominar la sociedad en las actividades del gobierno se ha centrado en la “Participación Ciudadana” o en la construcción de una “democracia participativa” como elementos para distinguir a un Estado democrático. Sin embargo, para Sánchez (2009) la participación ciudadana en México se encuentra ampliamente corporativizada y sujeta a esquemas paternalistas que tienden a la construcción de un

ciudadano pasivo que requiere de diversos intermediarios (como las organizaciones sociales o los partidos políticos) para cumplir sus demandas o expectativas. En palabras de Ziccardi (2000, en Sánchez, 2009) nos encontramos ante una participación ciudadana institucionalizada y clientelista.

Para algunos autores como Wallerstein el concepto sociedad no es útil para el estudio de las relaciones humanas, por lo que él utiliza el concepto de “formación histórica”. Se puede entender a la primera como la participación reglamentada para que la ciudadanía participe en las decisiones de los gobiernos locales, mientras que la segunda “es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas” (Sánchez, 2009: 94).

Canto (2012) expone diversos ejemplos de esa participación ciudadana institucionalizada en Europa, América Latina y México, analiza como cada caso ha tenido resultados diferentes. En latinoamerica uno de los esquemas de mayor avanzada, con todo y las limitaciones que el mismo autor expone, es el Presupuesto Participativo de Brasil. En esta propuesta se destaca la participación ciudadana promovida por el gobierno para disputar ciertos niveles de poder a los grupos dominantes, de Medellín Colombia desde 2004.

Urán (2007) menciona que la participación ciudadana se inscribe dentro de una gobernabilidad democrática vs una gobernabilidad conservadora, es un esfuerzo por acercar a los individuos, corregimientos, barrios y comunas a lo público. Las experiencias de participación ciudadana se convierten en una forma de profundizar la democracia.

Entre la participación promovida por el Estado y por la sociedad también existen casos de mediación como el de las organizaciones sociales o de los sectores más informados, el ejercicio

de derechos termina centrándose en lo que Yañez, (en Canto, 2012) denomina “las élites participativas” donde solo algunos actores son los que monopolizan la participación.

Un segundo elemento a considerar cuando se aborda el tema es que existen diferentes formas de participación, además de las diversas categorías para explicar los diversos tipos de participación ciudadana. Al mismo tiempo se introduce la discusión en torno a considerar el espacio público como un mecanismo contra la privatización o monopolización de las instituciones estatales sobre el poder de decisión y de dirección social.

La participación ciudadana puede verse como una acción colectiva agrupada que encuentra en la inequidad o desigualdad de la distribución y ejercicio de los recursos con los que cuenta el gobierno municipal. Es por esa dimensión conflictual que la gobernanza y la participación ciudadana encuentra diversos obstáculos en su aplicación local, nacional y supra nacional.

## **CONCLUSIONES**

Se puede decir que la gobernabilidad centrada en el gobierno como único actor orientador del desarrollo o del proyecto de país se ha modificado. Los diversos cambios de la sociedad de fines del siglo XX modificaron el Estado de influencia keynesiana.

Esa interacción de múltiples cambios se ha traducido en nuevas relaciones sociales, incluyendo las formas de gobernar y entender la gobernabilidad misma. El debilitamiento del Estado, las políticas intervencionistas de organismos internacionales como el FMI o el BM, los movimientos democráticos, la crisis fiscal de fines de 1970 y la incapacidad del Estado por satisfacer las demandas sociales tal vez sean los elementos más importantes para la configuración de una nueva gobernabilidad denominada gobernanza.

Los orígenes del mencionado concepto son difusos, pero más allá de su origen etimológico, la gobernanza comienza a sustituir a la gobernabilidad conservadora (Urán, 2007) o centrada en el gobierno como único actor en la planificación y promoción del desarrollo.

Los problemas en torno a la gobernanza son por su origen conservador y la forma en que se han utilizado para socavar las soberanías de los estados latinoamericanos (Graña, 2005) e intervenir en ellos por parte de los organismos internacionales. Ello ha provocado una descalificación a priori del concepto de académicos, activistas y políticos críticos al sistema.

Las críticas al concepto y a quienes lo promueven tampoco son injustificadas ya que en América Latina hay ejemplos para desconfiar. Pero la gobernanza implantada por los organismos internacionales para tratar de justificar un nuevo Estado débil en un nuevo proceso de acumulación de capital tampoco es la única forma de entenderla.

La gobernanza como nueva forma de intervención y de priorizar los agentes económicos sobre los derechos sociales también pretende la desaparición del conflicto entre clases sociales o de cualquier otro tipo al pretender el consenso social o de las parte involucradas. Tal vez esta sea una de sus grandes deficiencias vistas desde esa perspectiva ya que el conflicto es uno de los elementos que promueven el cambio social y si bien hay un punto de resolución siempre busca favorecer el *estatus quo* vigente.

Por ello la gobernanza se ha convertido en un elemento importante en temas del desarrollo local, en las políticas públicas y la planificación. Como se ha mencionado, busca reproducir un mismo esquema o patrón de desarrollo ascendente, evolucionista y homocéntrico.

Para implementar el desarrollo en un contexto neoliberal, el ciudadano aparece como un sujeto colectivo que no puede relacionarse con el Estado a partir de relaciones corporativas o paternalistas. Hace falta crear en ellos capacidades, saberes y prácticas para desarrollar sus territorios y el sistema económico en su conjunto.

No basta el reconocimiento de derechos para pertenecer a una comunidad política, sino su práctica, o mejor dicho sus prácticas. Por ello, el tema de la participación ciudadana adquiere relevancia en la actualidad, es la forma en que se genera identidad y sentido de pertenencia a una comunidad, tan necesaria para promover el desarrollo aunque tan cuestionada o debilitada por el sistema económico global. La ciudadanía es resultado de múltiples contradicciones, incluyendo aquellas que pasan por el empoderamiento social con prácticas que cuestionan la velocidad del modelo de desarrollo implementado y las que lo cuestionan como la de Oviedo (2013).

Acevedo y López (2012) acertadamente señalan que la ciudadanía no se puede limitar a procesos legales y tampoco a la relación exclusiva gobierno-sociedad. La ciudadanía no solo es incluirse en un Estado nacional, también a un proyecto social denominado “desarrollo” o “modernidad”.

Las prácticas bajo las que se presenta la participación ciudadana o la praxis de la ciudadanía es diversa, sin embargo, el objeto de estudio o la aproximación desde la que se lee es la institucionalizada, es decir, de aquella que de alguna manera se encuentra legalizada y con procesos más o menos establecidos.

Siguiendo la clasificación de Arnstein-Gómez-Aguirre (2014) señalan que la participación ciudadana se puede dividir en tradicional, funcional y sinérgica, siendo la más importante esta

última por realizar prácticas sinérgicas encaminadas a la deliberación, la toma de decisiones, generan control social y generan una conciencia crítica. La participación tradicional se caracteriza por la manipulación y la información. Finalmente, la funcional es aquellas que se concentran en la consulta y la deliberación. Urán (2007), por su parte considera que la participación ciudadana se puede medir por la legitimidad, la justicia y la efectividad de la acción pública.

Analizar la gobernanza ahora desde la teoría de redes permite reconocer a los actores que influyen en lo que Aguilar (2002) denomina la dirección de la sociedad y si bien el Estado sigue siendo el actor central en el campo político cada vez más influyen otros actores con distintos intereses, desde los económicos, sociales, religiosos, culturales, entre otros más.

La gobernanza desde la teoría de redes como concepto analítico permite visualizar esos otros actores involucrados en la gobernación de una sociedad. O bien reconocer, por la ausencia de otros actores, que aún se gobierna desde una gobernabilidad conservadora.

## REFERENCIAS

**Acevedo Ariadna- López Paula** (2012). Ciudadanos inesperados, espacios de formación de la ciudadana ayer y hoy, Colmex-Cinvestav, México.

**Aguilar, Luis** (2013). Gobernanza y gestión pública, FCE, México.

**Aguirre, Julio** (2011). "Introducción al Análisis de Redes Sociales" [En línea], en, Documento de Trabajo Clepp, No. 82, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, diciembre, Argentinaen:

<http://www.pensamientocomplejo.com.ar/docs/files/J.%20Aguirre.%20Introducci%F3n%20al%20An%20lisis%20de%20Redes%20Sociales.pdf> , (Consultado el 20 marzo de 2016).

**Bottomore, Tom y Robert Nisbet** (2001). Historia del análisis sociológico, Amorrortu editores, Argentina.

**Canto Manuel** (compilador) (2012). Participación Ciudadana en las Políticas Públicas, BBAPDF-Siglo XXI editores, México.

**Cerrillo, Agusti** (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, INAP, Madrid.

**Graña, Francois** (2005). "Todos contra el Estado: usos y abusos de la gobernanza", en cuaderno venezolano de sociología, Vol 14, no. 4 (octubre-diciembre), Venezuela.

**Jessop, Bob** (2006). "¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invencción de la gobernanza", [En línea]; En Documentos y Aportes en Administración pública y gestión estatal, Vol 6, No. 7, pp 7-44, Argentina Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/3375/337530212001.pdf> (Consultado el 20 de enero de 2016).

**Launay, Clayre** (2005). "La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político Origen, definición e implicaciones de la gobernanza en Colombia", en Controversia, No. 185 (diciembre 2005), CINEP, Bogotá.

**Ochman, Martha** (2004). "Sociedad civil y participación ciudadana", en, Revista venezolana de gerencia, Vol. 9, Núm. 27, julio-septiembre, Universidad de Zulia, Venezuela.

**Ritzer, George** (1993). Teoría sociológica contemporánea, MacGraw-Hill, México.

**Sánchez, Miguel Ángel** (2009). “La participación ciudadana en la esfera de lo público”, en, Espacios públicos, Vol. 12, núm. 25, Universidad Autónoma del Estado de México, México

**Sojo, Carlos** (2002). “La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano”, *En Revista de la CEPAL*, No. 76, disponible en:

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10799/076025038\\_es.pdf;jsessionid=A4C25553706B4A7A4CD1D7031598F997?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10799/076025038_es.pdf;jsessionid=A4C25553706B4A7A4CD1D7031598F997?sequence=1) (consultado el 20 de febrero de 2016).

\_\_\_\_\_ (2007). “La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente”, en *Controversia*, No. 189 (diciembre 2007), IPC-FNC-CINEP-CR-ENS, Bogotá. [En línea] disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20100920040318/art7Controversia189.pdf>, (consultado el 4 de julio de 2016).

**Urán Omar** (2007). “La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente”, en *Controversia*, No. 189 (diciembre 2007), IPC-FNC-CINEP-CR-ENS, Bogotá. [En línea] disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20100920040318/art7Controversia189.pdf>, (consultado el 4 de julio de 2016).

**Valdés, Francisco** (2008). “Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación”, en *Perfiles latinoamericanos*, No. 31, enero-junio, [En línea] disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v16n31/v16n31a5.pdf>, (consultado el 22 de marzo de 2016).

**Ziccardi, Alicia** (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Porrúa, México.

**Zurbruggen, Cristina** (2011). “Gobernanza: una mirada desde América Latina”, en *perfiles latinoamericanos*, FLACSO-México, No. 38, México.