

Gobernanza local, gobernanza nacional

Cristina Puga*

Resumen.

A partir de la comprensión del concepto de gobernanza como un proceso dinámico de participación social que involucra actores sociales y gobiernos en la atención y solución a problemas y en el diseño de políticas públicas, se revisan algunas experiencias de colaboración en el estado de Yucatán, varias de ellas relacionadas con la atención a las consecuencias de la pandemia de Covid-19. Del ejercicio se desprenden observaciones sobre elementos que, al menos a nivel local, favorecen o dificultan la acción conjunta entre los sectores y pueden ser significativas en diseños institucionales más ambiciosos.

Palabras clave.

Gobernanza, participación, colaboración entre sectores, Yucatán, pandemia

Abstract.

TA partir de la comprensión del concepto de gobernanza como un proceso dinámico de participación social que involucra actores sociales y gobiernos en la atención y solución a problemas y en el diseño de políticas públicas, se revisan algunas experiencias de colaboración en el estado de Yucatán, varias de ellas relacionadas con la atención a las consecuencias de la pandemia de Covid-19. Del ejercicio se desprenden observaciones sobre elementos que, al menos a nivel local, favorecen o dificultan la acción conjunta entre los sectores y pueden ser significativas en diseños institucionales más ambiciosos.

Keywords.

Gobernanza, participación, colaboración entre sectores, Yucatán, pandemia

El término de gobernanza se utiliza con mucha frecuencia para designar al gobierno de cierto tipo de organizaciones que no están regidas por las reglas de la democracia representativa o que requieren de una dirección suave que se produzca desde una suerte de “cuarto de junto”. Así, se habla de la gobernanza de la economía por parte del Banco Mundial, de la gobernanza de las grandes empresas por parte de su consejo de administración o de la gobernanza de organismos públicos en los que supuestamente no hay decisiones jerárquicas.

De hecho, se está en estos casos ante un uso inexacto del término gobernanza, el cual, a lo largo de este siglo ha adquirido contornos precisos para designar una forma de gobierno incluyente y participativa que es considerada por muchos autores como un paso adelante en el ejercicio de la democracia. En las siguientes líneas aportaré algunas ideas generales sobre el concepto y lo ilustraré con el análisis somero de diversas experiencias en el estado de Yucatán, en donde, desde distintos

* Doctora en Ciencia Política. Profesora Titular en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Actualmente comisionada en el Centro Peninsular de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNAM en Mérida Yucatán.



sectores y desde hace varios años, han surgido intentos por activar redes de colaboración entre actores sociales.

1. Sobre la gobernanza

Como pocos, el término de gobernanza se ha afinado en el lenguaje político aunque sus significados y usos puedan ser muchos y distintos. Gobernanza se utiliza para referirse lo mismo al acto de gobernar un país como quien conduce un barco – la referencia es justamente a la gobernanza de una nave- hasta al manejo de una organización pequeña desde su consejo de administración o su asamblea de asociados.¹ En el primer caso, es frecuente que además la gobernanza se acompañe de un adjetivo: buena o mala o deficiente gobernanza. Se estará hablando aquí de la capacidad del gobernante para conducir a su sociedad y atender sus necesidades con un uso del término más cercano a la gobernabilidad medida por el termómetro de la satisfacción ciudadana.

Numerosos textos se detienen en ese concepto general de la gobernanza que se asemeja mucho al de buen gobierno. Sin embargo, volviendo a la metáfora marina, la gobernanza en su sentido más

amplio y contemporáneo, no se refiere exclusivamente a los conocimientos o la experiencia del capitán para llegar a tierra, sino a la integración de toda la tripulación en las decisiones sobre el curso de la nave. En una organización pequeña, ello puede referirse a todos los miembros de la misma (asociados, personal, incluso beneficiarios). Si lo trasladamos al terreno de lo político, la gobernanza se refiere a la participación activa de la sociedad junto con el gobierno en las decisiones que configuran la marcha de una población, de una demarcación territorial (provincia, estado) o de una nación. Así lo propuso el texto de Luis Aguilar que abrió en nuestro país la discusión sobre el tema:

....Es un proceso de dirección que incluye dos planos de decisión [fines de un lado y reglas del otro] que resultan de las interlocuciones, ajustes y acuerdos que tienen lugar entre el gobierno y los actores económicos y sociales.Se trata de un proceso de decisión que incluye información y conocimiento experto, saber tecnológico y competencias generales relacionadas con la definición de las especificaciones de actividades, productos y resultados, con la estimación y asignación de recursos en modo costoeiciente, con la determinación de los compromisos (económicos o no) que asumen los participantes en la definición de la dirección, con la distribución de la autoridad y del trabajo, con las actividades de coordinación, seguimiento, y evaluación de las actividades, productos y resultados” (Aguilar 2010, 39)

Aguilar hacía énfasis en que no se trataba de un concepto normativo, que debiera imponerse, sino de un nuevo fenómeno surgido de la necesidad por parte de los gobiernos hacia procesos más horizontales y menos jerárquicos en los que se tomaran en cuenta las opiniones, propuestas y formas de colaboración de todos los sectores involucrados.

¹ Hay una extensa literatura sobre el tema. Algunos títulos útiles, además de los citados en el texto son: Bevir, M. (ed.) (2011). *The Sage Handbook of Governance*, Sage Publications; Chávez Becker Carlos y Edgar Esquivel Solís (2016), “Gobernanza” en Castañeda, F., Baca Olamendi, L., Iglesias, A. *Léxico de la vida social*. UNAM, Sitesa; Fujuyama, Francis, 2013, “What Is Governance?” Center for Global Development, Working Paper 314; Fung, Archon, 2006, “Varieties of Participation in Complex Governance”, *Public Administration Review*, ASPA/Wiley, vol.66, Dec. 2006 pp. 66-75; Mayntz, R. (1998). *New Challenges to Governance Theory*, Jean Monnet Chair Papers, Robert Schuman Centre at the European University Institute; Montes de Oca, Laura, “Gobernanza” en *Prontuario de la Democracia*, Seminario Perspectiva Democrática/Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/author/lmontes/> Pierre, Jon. y Guy B.Peters. (2000). *Governance, Politics, and the State*. London, Macmillan.



No es pues un sinónimo de gobernabilidad sino cada vez más un imprescindible ingrediente de la misma. Se trata de una formulación teórica fundada tanto en el creciente uso del término en otros ámbitos, como en el análisis de un contexto emergente en el que importantes actores no tradicionales demandaban ser tomados en cuenta, y como en aquellas experiencias estatales que habían iniciado ese tipo de intercambios.

De hecho, el origen de este nuevo uso del término de gobernanza, fue la multiplicación de actores en la política mundial. En la Organización de las Naciones Unidas, entonces presidida por Boutros Boutros-Ghali, se promovió, desde la última década del siglo XX, una nueva visión de la política internacional en la que cupieran temas como los derechos humanos o la ecología entonces promovidos por numerosas organizaciones no gubernamentales (Arredondo 2022, Stevenson 2016). Desde esa perspectiva, los analistas de las relaciones internacionales, empezaron a utilizar el concepto de *gobernanza global* para explicar simultáneamente el complejo proceso de construir acuerdos entre naciones y la incorporación de nuevos actores que reclamaban el derecho a ser escuchados -lo mismo las grandes multinacionales y los organismos financieros que organizaciones sociales como Amnistía Internacional o Greenpeace.² Es justamente la ONU la que crea la denominación de “organizaciones no gubernamentales” (ONGs), término impreciso y ya un poco en desuso, para

2 Ver por ejemplo la polémica entre autores como Rosenau y Finkelstein en las páginas de los primeros números de *Global Governance* (editado por Lynne Rienner, ACUNS, United Nations University) en 1995.

3 Un reconocimiento interesante a esa nueva tendencia en la toma de decisiones fue el otorgamiento del Premio Nobel de Economía de 2009 a Elinor Ostrom quien había demostrado empíricamente la capacidad de las comunidades para proteger y gestionar adecuadamente bienes públicos (Ostrom, 2000).

referirse a esa multitud de nuevas organizaciones que demandaban participación (Arredondo, 2022).

Así como la globalización volvía al mundo más complejo, en las últimas décadas del siglo XX las sociedades nacionales también reclamaban nuevas formas de intervención en los asuntos públicos. La separación creciente entre política y economía obligaba a poner atención a demandas y propuestas de negocios y organizaciones empresariales, mientras que otros actores sociales cada vez más individualizados y con conocimiento experto sobre temas puntuales sostenían el derecho a ser consultados. Colaboraban al cambio el fortalecimiento de la sociedad civil en los procesos de liberalización en Europa del Este y las redes digitales –la sociedad de redes anunciada por Castells (2001)– que facilitaban la coordinación social y la colaboración entre grupos y asociaciones (Messner, 1999). Los gobiernos nacionales iniciaron la construcción de mecanismos - es decir, de formas de gobernanza, para dar cabida a esas nuevas demandas, mientras que la teoría social enfocó su atención en los nuevos actores y modalidades de participación.³

Estamos hablando pues, de una nueva exigencia de relación entre gobiernos y sociedades que ha ido encontrando canales y mecanismos para manifestarse. No es una participación que se encamine por procesos electorales o de democracia directa en donde una decisión crucial se somete al voto colectivo. No se refiere tampoco a procesos de democracia directa como el referéndum o el plebiscito. La gobernanza remite al acuerdo entre actores diversos sobre cuestiones que les atañen directamente. Implica consulta, emisión de opiniones diversas, debate y construcción de consensos.

Desde la perspectiva de la incidencia, Ernesto Isonza y Adrián Gurza (2010) prefieren hablar de innumerables formas innovativas de participación



y de control social que se manifiestan de acuerdo con procesos o necesidades locales y que permiten una mayor relación de la sociedad con el quehacer gubernamental. La incidencia, afirman, “puede presentar alcances amplios, como la definición o el diseño de políticas públicas, o como el control ciudadano directo de instituciones políticas; de índole media, como la supervisión de políticas amparada por algún recurso de sanción, o bajos, como la solicitud de información amparada por normas positivas (Isunza y Gurza, 2010: 19).

Entendida básicamente como el conjunto de formas en que se lleva a cabo a la colaboración entre gobierno y actores sociales para diagnosticar, atender, proponer alternativas o resolver cuestiones de interés colectivo a partir de acciones coordinadas, la gobernanza es posiblemente, la modalidad más compleja de participación innovativa. Por lo mismo, debe entenderse como una relación sujeta a modificaciones y cambios de acuerdo con las exigencias de la propia sociedad (Longo, 2021). Es el producto de una sociedad que ha crecido, se ha diversificado y ha adquirido conocimientos que le permiten participar en las decisiones a través de procesos de discusión y búsqueda de soluciones consensadas. En lugar del voto electoral, la gobernanza supone el intercambio de información, la deliberación, la propuesta negociada y la utilización de procedimientos alternativos para llegar a resultados satisfactorios. Permite, por lo mismo, el diálogo entre posturas políticas diversas, favorece el aprendizaje y obliga a la tolerancia y a la inclusión. Supone asimismo una eliminación de jerarquías en favor de opciones más imaginativas y horizontales y la posibilidad de procesos de elaboración de políticas públicas más largos en el despegue, pero más eficaces en su puesta en marcha a partir de la colaboración y la aceptación social. Favorece además, como bien señalan Isunza y Gurza, el control de las políticas y la rendición de cuentas que conducen a una mayor

transparencia de los procesos.

2. La gobernanza real

No hay por todo lo dicho arriba, una única forma de gobernanza, sino muchos procesos a diferentes niveles en donde los actores colaboran, dialogan y realizan acciones coordinadas en favor de una causa, de un proyecto colectivo o de una propuesta gubernamental. El carácter del objetivo y el alcance de las decisiones modulan las formas de coordinación. Sistemas, mecanismos y espacios de gobernanza adquieren aquí una enorme importancia. Se trata, en general de diseños institucionales de acción conjunta que responden a la necesidad de alternativas viables para superar dificultades derivadas de la lejanía entre sociedad y gobierno o de la complejidad de las tareas, a partir de arreglos que permitan la solución de problemas y la toma de decisiones entre diversos sectores interesados y organizados (Puga, 2022). Pueden ser efímeros como los grupos de consulta que se convocan por los partidos antes de un proceso electoral o como las conversaciones entre vecinos y autoridades locales para reparar una calle y pueden ser más permanentes e institucionalizados bajo formas tales como consejos consultivos, presupuestos participativos o comisiones *ad hoc*. Pueden formar parte de un sistema de amplio espectro (la gobernanza del sector eléctrico o la gobernanza educativa); tener un alcance nacional con mecanismos específicos (el Consejo Técnico Consultivo de las actividades de la sociedad civil, el Consejo de la Procuraduría Federal del Consumidor, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral) o tener un alcance estatal, municipal o francamente local. Pueden estar integrados por representantes electos o designados de los sectores interesados, por delegados de grupos organizados, por integrantes de una comunidad o vecinos de una demarcación. En un libro reciente, Luna y Velasco (2017)



conceptualizan a los grupos que componen estos sistemas o que dan vida a esos mecanismos como “sistemas asociativos complejos” y subrayan como características fundamentales, su autonomía, su interdependencia y su dinamismo. Es decir: son grupos complejos no porque sean muy numerosos o porque tengan una gran estructura organizativa, sino porque cada uno de sus integrantes (individuos u organizaciones) tiene pertenencias, lealtades y recursos propios que le dan independencia frente a los demás (la *autonomía individual*), temporalmente están todos comprometidos con una misma causa y requieren del concurso colectivo para lograrla (*interdependencia*) y las reglas se construyen y se ajustan sobre la marcha para asegurar la supervivencia de la asociación (*dinamismo*). Finalmente, en tanto se organizan internamente sin depender de otro cuerpo institucional, tienen además una *autonomía sistémica*. Es esa autonomía justamente, la que otorga a estos cuerpos una mayor capacidad crítica, propositiva e innovadora.

Sobra decir que el funcionamiento de estos cuerpos dista de ser perfecto. Numerosos problemas pueden obstaculizar su funcionamiento regular. Entre otros, los errores de diseño del sistema, la falta de representatividad de sus integrantes, los antagonismos y desconfianzas, la ausencia de información precisa sobre los asuntos a tratar; la deficiente conducción de las reuniones, la impuntualidad o dispersión de las mismas y hasta la falta de tiempo de los participantes pueden impedir el diálogo constructivo, dificultar el avance y en ocasiones conducir a la disolución del mecanismo. Más adelante mencionaré otro tipo de problemas.

En las líneas que siguen recupero algunas ideas surgidas de varias experiencias de acción colectiva en el estado de Yucatán, que se ha caracterizado en las décadas recientes por una proliferación de iniciativas ciudadanas y formas de colaboración entre gobierno y sociedad. Entre las experiencias observadas están el Sistema de investigación, innovación y desarrollo tecnológico de Yucatán (SIIDETEY), el Programa Participativo de Espacios Públicos del Municipio de Mérida, las primeras acciones de Gobierno abierto del Estado de Yucatán y varias otras puestas en marcha durante los meses más críticos de la pandemia -entre marzo de 2020 y agosto de 2021- que fueron reportadas por el *Observatorio de Gobernanza ante Covid 19* (ORGA), un proyecto de investigación impulsado desde la ENES Mérida con el concurso de un entusiasta grupo de jóvenes investigadores.⁴

Sin que se pueda decir que cada una de esas acciones fue exitosa, y sin que constituyan ejemplos perfectos de gobernanza, tanto su operación inicial, como los antecedentes y algunos acontecimientos posteriores aportan elementos de análisis que contribuyen a iluminar los aspectos positivos o negativos de estos procesos y constituyen nuevos puntos de partida no sólo para el análisis de la gobernanza, sino para la eventual puesta en marcha de otros proyectos similares.

Un motivo adicional por el cual los procesos observados resultan interesantes es la reconocida mayor viabilidad de proyectos de gobernanza a nivel local (Pierre y Peters, 2000; Denters y Rose, 2005). Mientras que los procesos de corte nacional operan a la luz de reflectores, demandan una gran disciplina de los actores y suelen generar tensiones con el poder, los proyectos pequeños y más acotados –la puesta en marcha de un parque, el cuidado de una escuela, la vigilancia de una colonia- incorporan fácilmente a la ciudadanía, le otorgan un importante caudal de responsabilidad y

4 El “Observatorio de Gobernanza y Coordinación social ante el COVID 19”, coordinado por la Dra. Eliana Araancibia de la ENES-UNAM Mérida que se conformó durante el periodo más agudo de la pandemia. Ver: <http://orga.enesmerida.unam>.



permiten el ajuste de opiniones con las autoridades correspondientes. En contextos más reducidos, además, los participantes tienen mayor conciencia de las dificultades y de las ventajas de su trabajo. Para el observador, los procesos locales permiten discernir desde un ángulo cercano, problemas, puntos de conflicto, discursos que se contradicen, junto con estrategias exitosas y ejemplos paradigmáticos de coordinación social.

3. Gobernanza en Yucatán

Yucatán es un interesante laboratorio sobre proyectos de gobernanza, así sean estos aún muy incipientes. El estado, que se caracteriza entre otros elementos por su fuerte identidad local, y su experiencia repetida de alternancia política,⁵ registra una tendencia histórica a enfrentar problemas por vía de la acción organizada de la sociedad. Hay alrededor de 2000 asociaciones (solo la mitad de ellas registradas formalmente) casi todas pequeñas, pero en general sumamente activas pese a problemas de presupuesto, relación con funcionarios u organización interna (Canto,

2018) sostenidas en un largo desarrollo asociativo que incluye el primer congreso feminista en el país en 1916, las ligas de resistencia, impulsadas por Carrillo Puerto y un sinnúmero de pequeñas asociaciones musicales, literarias y caritativas a lo largo del siglo XX. Algunas organizaciones como el Frente Cívico Familiar fundado en 1988 y la Fundación del Empresariado Yucateco (FEYAC) han colaborado en diversas acciones de desarrollo social y apoyo a municipios de extrema pobreza. Cercano a grupos de derecha moderada, el Frente integró el movimiento “Vamos por más” en 2017 en contra de la corrupción (en el cual colaboraron muchas otras organizaciones), mientras que la FEYAC ha impulsado la movilización de empresas y sociedad para distintas causas fundadas en la responsabilidad social empresarial (RSE) y en los objetivos de Desarrollo Sostenible del Milenio promovidos por la Agenda 20-30 de la ONU (Gordon, 2021). Hay numerosas otras organizaciones importantes, varias de ellas relacionadas con la defensa de los derechos humanos y muchas con la participación política de las mujeres. Tan sólo en este rubro, Sanz *et. al* (2021: 224) ennumeran 22 asociaciones de asesoría a mujeres o de apoyo a mujeres víctimas de violencia en el Estado, activas en 2020.

Lo anterior explica también cierta tradición de trabajo colaborativo que ha enriquecido tanto la experiencia ciudadana, como la acción del gobierno municipal de Mérida y eventualmente de algunos otros. Sobresale como antecedente exitoso, la creación del SIIDETEX, el Sistema de investigación, innovación y desarrollo tecnológico de Yucatán integrado por 10 instituciones de educación superior e investigación del estado⁶ cuya acción concertada consiguió convencer respectivamente al gobierno de Yucatán y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de donar los terrenos y aportar los recursos para la creación del Parque Científico de Yucatán, que alberga hoy a los mismos centros, así como a dos museos, una biblioteca y

5 La alternancia ha sido básicamente entre PAN y PRI en los últimos treinta años y ha servido como un mecanismo suave de rendición de cuentas y vigilancia sobre la acción gubernamental. El aumento de opciones refuerza la tendencia. En las elecciones de 2018, los yucatecos votaron mayoritariamente por López Obrador (Morena) para presidente, pero eligieron a un gobernador y a un alcalde (de Mérida) del PAN y a senadores y presidentes municipales del PRI y de Morena.

6 El grupo se conformó con 5 instituciones locales: la Universidad de Yucatán (UADY), la Universidad Tecnológica Metropolitana Merida (UTM), los Institutos Tecnológicos de Mérida y Conkal (Merida TEC and Conkal TEC), y el Centro de Investigación Científica de Yucatán (CICY) junto con el Centro de Investigación en Tecnología y Diseño de Jalisco (CIATEJ) y otras 4 instituciones de carácter nacional: el Instituto para la investigación forestal, agrícola y ganadera (INIFAP) el Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV), el Centro de Investigaciones en antropología social (CIESAS) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (Gaceta SIIDETEX, 36, Agosto 2012).



varias industrias relacionadas con el avance de los propios centros de investigación (Puga, 2022 b). Calificada por sus propios promotores como un “proyecto de gobernanza”, SIIDETEY, conectado con la Secretaría de Investigación, Innovación y Educación Superior de Yucatán (SIIES) sigue permitiendo la consulta a los actores del ecosistema de investigación y la toma de al menos algunas decisiones sobre el desarrollo científico del estado.

Otro intento pionero de gobernanza fue el Plan Estratégico de Mérida que funcionó entre 1998 y 2011 como “...una instancia de participación ciudadana de carácter mixto, con presencia de ciudadanos independientes y grupos organizados, cuya función principal fue de carácter consultivo-propositivo: generador de proyectos y propuestas no vinculantes para el desarrollo urbano con visión de mediano y largo plazo” (Canto *et al*, 2017). Aunque al final, como explican los investigadores que han trabajado el desarrollo de esa iniciativa, el plan fue cooptado por grupos constructores y convertido en bandera de gobiernos posteriores, algunas derivaciones, como el vínculo con el proyecto *Decidim* de Barcelona alimentó al *Programa de diseño participativo de espacios públicos del Municipio de Mérida*, impulsado por el gobierno local a partir de 2018 (entrevista Sauma, 2022). El programa mencionado, que descansa en una preocupación del propio gobierno por presentarse como promotor de la democracia participativa⁷ ha integrado a vecinos, arquitectos y funcionarios de distintas oficinas gubernamentales en el diseño de al menos 20 parques en la ciudad de Mérida durante el periodo 2018-2020, a partir de reuniones dominicales en las que se discutieron necesidades

locales, intereses particulares y condiciones del espacio que será intervenido. El folleto introductorio de la Secretaría de Participación Ciudadana, responsable del Programa, afirma, que “...se basa en la premisa de que las comunidades son expertas en vivir la ciudad y entender sus problemas y que los profesionales del diseño son expertos en interpretar las necesidades identificadas y jerarquizadas por las comunidades para transformarlas en ambientes y espacios de calidad”. “La autoridad municipal -dice más adelante- juega varios roles; lo mismo de gestor de recursos, de promotor de la participación, de coordinador de los talleres y de realizador del proyecto ejecutivo, entre otros (Ayuntamiento de Mérida, 2021). No obstante que la coordinación en este caso recae principalmente en la autoridad local, hay una voluntad genuina por integrar a la ciudadanía, bajo la premisa de que los resultados del trabajo conjunto serán mejores y más legítimos (entrevista Sauma, 2022).

La experiencia de años anteriores contribuyó, en el caso del Covid, a impulsar acciones no muy espectaculares pero sí eficaces por parte de gobierno y sociedad civil. Es preciso mencionar que, en marzo de 2020, aun antes de que se empezaran a tomar medidas similares a nivel federal, el gobierno de Yucatán inició el cierre de escuelas y lugares de reunión. La pandemia así no solamente impactó en el terreno de la enfermedad, con la presión sobre la hospitalización y el personal de salud, sino en la economía de miles de familias que, en un estado que depende en gran medida del turismo, vieron en crisis sus actividades y sus ingresos. El confinamiento creó difíciles condiciones para la convivencia familiar, mientras que la educación de niños y adolescentes, dependiente de medios electrónicos a los cuales una gran parte de la población no tiene acceso, se vio seriamente afectada. Todo ello obligaba a medidas rápidas y colaborativas entre gobierno y sociedad.

7 Formulada en el Plan de Desarrollo del Municipio y manifestada en varias acciones de “hermanamiento” con ciudades como Sarasota (Florida) Nueva Orleans y las ciudades de Mérida en España y en Venezuela.



Aunque, como ya se dijo, es difícil hablar de acciones integrales de gobernanza –no solo por la premura de las circunstancias, sino porque la misma pandemia dificultaba la relación cara a cara y la reorientaba por medios virtuales– la excepcionalidad de la situación dio origen a numerosas formas de colaboración entre sectores, muchas de las cuales requerían de un mínimo de deliberación y acuerdo entre los actores participantes. ORGA documenta al menos seis u ocho acciones con estas características entre las cuales destacan varias de recuperación económica impulsadas por el gobierno estatal o municipal– algunas de ellas basados en otros programas semiparticipativos ya existentes desde 2018, como Círculo 47, Manos al Campo y Hambre Cero (Blanco et al 2021, Torres et al 2021a). En el caso de la ciudad de Mérida, el programa de diseño participativo de espacios públicos que difícilmente se podía seguir llevando a cabo en los parques públicos –su espacio natural de encuentro colectivo– cedió temporalmente su lugar a una nueva iniciativa destinada a servir de vínculo entre demandas ciudadanas y propuestas colaborativas de la sociedad civil: “*Mérida nos une*”, que, pensado inicialmente como una convocatoria a la participación se convirtió rápidamente en un “nodo”⁸ para administrar ofertas de ayuda por parte de la sociedad civil y demandas por parte de sectores necesitados. En medio de la contingencia que requería evitar el contacto directo, se creó una página web que permitió alojar las iniciativas diversas. Hubo apoyos en forma de donativos, de preparación de alimentos que se llevaban a comunidades o a personal de los hospitales, de transporte, de acopio y hasta de asesoría psicológica. En la acción cotidiana, como ya había sucedido con otras experiencias, fueron mujeres las principales involucradas, y, entre ellas, las

entusiastas creadoras de un grupo llamado “Apoyo mutuo” que, por su cuenta y casi sin apoyo oficial, organizaron colectas, entrega de despensas (más de 2 mil) y cocinas populares en varias colonias de la periferia de la ciudad (Blanco et al 2021; entrevista Sauma, 2022).

Por su parte el gobierno del estado inició también una campaña de donativos a la que se integraron empresas y organizaciones diversas. Fue importante la colaboración de la FEYAC que lanzó una iniciativa bautizada como *Yucatán Unido en la contingencia, juntos protejamos a nuestros médicos, enfermeras y a las familias vulnerables*, para colaborar en el acopio de alimentos y material médico. (Gordon, 2021). Otras organizaciones de larga data también se incorporaron a una u otra iniciativas.

Algunas actividades se hicieron por parte de grupos organizados con relativa independencia de las autoridades, principalmente en comunidades mayas donde organizaciones de la sociedad civil colaboraron con campesinos o amas de casa en la producción de vegetales, cuidado de abejas o información de salud. En este ámbito tenían también un antecedente importante en los grupos organizados de la Universidad de Yucatán que con apoyo de la Fundación Kellogg realizaron este tipo de tareas desde varios años antes (Canto, 2018, Rodríguez et al, 2021).

El gobierno del Estado por su parte convocó a empresarios –en este caso, no la FEYAC, sino la Coparmex, Canacintra, Canaco y las cámaras de Turismo, Construcción y Restauranteros que colaboraron al menos con algunas opiniones en el diseño gubernamental de apoyos económicos que se brindaron durante la etapa más crítica de la pandemia. Si bien estos favorecieron, así fuera mínimamente a las pequeñas empresas, no hay evidencias de que estas hubieran participado en las discusiones más allá del representante de todo su

⁸ Así, como “nodo” la define justamente Julio Sauma, Secretario de Participación ciudadana del municipio.



sector empresarial.⁹ En cambio, las organizaciones participaron activamente con el gobierno estatal y local en el Acuerdo para la Reactivación Económica que, hacia fines de 2020 implicó acuerdos sobre escalonamiento de actividades y sectores que reanudarían tareas, apertura gradual de comercios, así como mejoras en transporte y espacios públicos (Torres et al, 2021 a).

Finalmente, en las acciones de gobernanza en el estado, destaca un grupo más incipiente que es el que está echando a andar los compromisos implícitos en la Declaratoria por el Gobierno Abierto firmada por el gobierno de Yucatán, el Instituto Nacional de Transparencia (INAI) y organizaciones de la sociedad civil en 2019.¹⁰ Impulsada por diversas organizaciones preocupadas por la transparencia municipal, los derechos humanos y el bienestar social,¹¹ la Declaratoria conlleva la organización de los Secretariados estatal y municipal de gobierno abierto en el Estado, con representación de los tres sectores (gobierno estatal, INAI y sociedad civil) y, más recientemente, una consulta amplia entre la ciudadanía para realizar mesas de diagnóstico que conduzcan a la identificación de asuntos y problemáticas públicas en la entidad y que despertó un considerable interés local (entrevista Angel Aguirre, 2022). El ejercicio, situado en un horizonte posterior a la pandemia, implica un esfuerzo de organización y trabajo voluntario, pero, principalmente de sensibilización social sobre la importancia de la información gubernamental, la

posibilidad de una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y la construcción de un modelo de gobernanza más horizontal e incluyente. Los integrantes de los dos secretariados compensan su reducido número (solo cinco personas en total, por disposición reglamentaria) y su falta de recursos materiales, con su conocimiento del tema, con un gran entusiasmo por las tareas a realizar y con la construcción de redes de comunicación que les permiten acceder a numerosas organizaciones interesadas. Sin embargo, la gobernanza sigue siendo un proyecto a mediano plazo.

Problemas y logros en el ejercicio de la gobernanza

Por razón de espacio, se han mencionado muy someramente las acciones observadas que, en muchos casos merecerían un tratamiento más detallado. Si bien solo algunas de ellas pueden considerarse como ejemplos claros de un proceso de gobernanza integrador que permita la libre expresión de opiniones de todos los participantes y que lleve a acciones más permanentes con el gobierno en turno, el conjunto proporciona pistas interesantes sobre la diversidad de las posibilidades de colaboración que, de una manera u otra caben en la definición de gobernanza si la entendemos como un proceso dinámico que aprovecha la energía social y la buena disposición de los gobiernos y la ciudadanía para construir espacios de entendimiento y de acción

9 Gordon (2021) señala que: "...la prioridad fue crear fuentes de empleo, para lo cual el gobierno del estado puso en marcha el Plan Estatal de Infraestructura para la Creación de Empleos y Apoyo a la Reactivación Económica, que proponía una inversión pública estatal de 3,340 millones de pesos, para realizar 378 obras públicas. Asimismo, se formularon proyectos en materia de seguridad, urbanización, educación, vivienda, salud, agua potable y saneamiento, protección al medio ambiente, edificios públicos y unidades deportivas, pensados para la creación de empleos.

10 La declaratoria se inscribe a su vez en la Alianza para el Gobierno Abierto firmado por México y otros países en 2011 (<http://aga-gobierno-abierto.k8s.funcionpublica.gob.mx/quienes-somos/>) Los participantes definen al Gobierno Abierto como "un modelo de gestión que incorpora principios, políticas o acciones de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana, orientadas a lograr niveles de apertura y colaboración que permitan generar beneficios colectivos". (inaipyucatan 22).

11 Véase yabastayucatan.com



coordinada en favor de la sociedad, lo mismo para mitigar carencias, que para ordenar el entorno urbano, impulsar la ciencia, vigilar la información gubernamental o colaborar con la producción agrícola. En estas distintas tareas es posible advertir que, pese a las dificultades de comunicación impuestas por la pandemia, en la entidad se produjo un activo movimiento ciudadano que colaboró con la autoridad a solucionar problemas inmediatos y a mantener el buen ánimo durante los meses más críticos. Las distintas acciones, antes, durante y después de la pandemia permiten señalar algunas observaciones que pueden ser extensivas a otros procesos similares:

1. Si bien la gobernanza requiere de espacios y reuniones de discusión colectiva, cuando hay cierta cultura participativa previa como sucede en Yucatán, la distancia entre deliberación y toma de decisiones se acorta. El gobierno tiene la capacidad de iniciar proyectos, pero la continuidad de los mismos se mantiene e incrementa gracias a la imaginación y el entusiasmo de la sociedad civil que se incorpora con ideas y tareas concretas. Es interesante que en “Mérida nos une”, el gobierno municipal no pretendió dirigir el proceso sino servir de intermediario en el mismo, dejando en libertad a la sociedad para colaborar en formas diversas. De igual manera, la presencia de proyectos de la Universidad de Yucatán en áreas mayas, colaboró a potenciar iniciativas más puntuales de ayuda entre comunidades y grupos sociales organizados.
2. Las acciones de gobernanza se dan mejor ahí donde existe una organización previa. Ello incluye asociaciones formalmente constituidas, movimientos sociales o mecanismos oficiales establecidos por los gobiernos y puestos a prueba anteriormente. La organización previa constituye una ventaja de los organismos empresariales, así como de otras organizaciones como Rotarios o como el Frente Cívico Familiar, no tanto por sus recursos económicos sino

por su experiencia, capacidad de convocatoria y representatividad. Cuando se trata de instituciones de investigación o docencia, a ello se añade el acervo de conocimiento y el prestigio académico. Es interesante que fueron las asociaciones empresariales las que promovieron y vigilaron no solo la reanudación de actividades económicas en el Estado, sino también las obras públicas para mejorar el transporte y las calles céntricas en Mérida (Torres Martínez et al, 2021b). En el caso del Gobierno Abierto, son organizaciones con trabajo realizado desde tiempo atrás las que lo promueven e incluso, el pertenecer a una organización sirvió de recomendación a quienes deseaban integrarse al pequeño organismo coordinador.

3. El grupo ciudadano más activo en el caso yucateco, antes, durante o después del periodo de emergencia de la pandemia, ha estado conformado en primer lugar por mujeres (amas de casa, empleadas, maestras, enfermeras) y en segundo lugar por jóvenes de ambos sexos. Si bien las y los participantes lo explican por la mayor disponibilidad de tiempo o por el tipo de intereses que convocan al grupo, también parecería existir una mayor disponibilidad para la cooperación tanto en jóvenes como en mujeres de diversa extracción social y de diferentes edades. Este fenómeno que ya ha sido observado por otros estudios, debe abordarse, sin duda, desde una perspectiva de género, lo cual rebasa a este ensayo.
4. Ahí donde existe un liderazgo mínimo, caracterizado por la capacidad de sintetizar opiniones y propuestas distintas, de traducir los lenguajes profesionales o sociales distintos y de organizar el trabajo, el grupo tiene una actuación más eficaz y prolongada. En algunos casos se trató de algún funcionario del gobierno, en otros de algún o alguna participante que encabezó las acciones y en varios otros, de algún miembro de asociaciones con experiencia previa. Cuando se ejerce sin otra intención que la de buscar consensos y empujar



acciones concretas, los participantes aprecian ese liderazgo, independientemente del sector de donde provenga.

5. De conversaciones con los participantes, se desprenden también algunos elementos que dificultan el ejercicio de la gobernanza, en cualquier forma que esta asuma:

a) la inestabilidad de la participación voluntaria, sujeta a numerosos acontecimientos imprevistos, cambios de horario o falta de recursos;

b) los procesos de aprendizaje requeridos para solucionar la falta de experiencia o para homogeneizar la información de ciudadanos y funcionarios. Esta última tarea puede requerir entrenamiento sobre la forma de conducción y comportamiento de grupos de trabajo, asambleas y, en estos últimos tiempos, reuniones virtuales;

c) la falta de información confiable y oportuna proporcionada tanto a participantes en los procesos decisorios e incluso a beneficiarios de los mismos;

d) de manera muy señalada, el “ruido discursivo” introducido por aquellos participantes que pertenecen a un partido político o defienden una ideología rígida que se convierte en un obstáculo para tomar decisiones. Sin embargo, en sentido contrario, puede producirse también el problema de la excesiva conformidad de algunos participantes no acostumbrados a la polémica o faltos de información suficiente.

Las experiencias observadas y las pláticas con algunos de sus participantes confirman que más allá del proceso de formulación o puesta en marcha de políticas con sus dificultades y satisfacciones, la gobernanza constituye un espacio de aprendizaje. Como ya lo han señalado numerosos autores, no sólo respecto a la gobernanza, sino a la acción colectiva

organizada en general, ésta enseña a hilvanar y expresar ideas, a debatirlas, a aceptar opiniones distintas y propuestas de solución alternativas, a trabajar en equipo, a llegar a acuerdos. Para quien prefiere comprender a la sociedad como una arena de lucha en la que se enfrentan proyectos radicalmente opuestos e irreconciliables, la gobernanza no es factible, ni siquiera imaginable. Estamos hablando de mecanismos que eviten el conflicto y produzcan resultados aceptables para las diferentes partes interesadas, que favorezcan la acción coordinada de actores con intereses y orientaciones políticas o ideológicas distintas, frecuentemente con lenguajes y culturas diferentes. Gobernanza en este sentido, incluye todas las formas que se diseñan para hacer posible la participación concertada de la sociedad. Como dice Francisco Longo en un excelente texto reciente sobre el tema:

“La pretensión de abordar los escenarios del presente y el futuro con el acervo de mecanismos institucionales y la caja de herramientas de la burocracia pública institucional se parecería más a una ensoñación nostálgica que a un propósito realista. No hay otra opción que innovar incorporando a los modos de hacer de quienes asumen la gobernación de la sociedad, la exploración y la experimentación. Y tendrán que hacerlo, forzosamente, pisando un terreno más comprometido, alta la guardia en la defensa de lo público, desde luego, pero envueltos en interacciones múltiples entre gobierno, mercados y actores sociales” (Longo 2021: 394).

La modesta experiencia local puede bien servir como ejemplo de la amplia gama de formas de acción coordinadas que pueden producirse cuando hay voluntad de establecer modelos innovadores de gobernanza. En un nivel más amplio por su alcance o por su importancia estratégica, estos modelos tendrán que tomar en cuenta entre otros elementos,



la complejidad de los contextos nacionales y mundiales, la velocidad y alcance de los procesos comunicativos, la mayor autonomía y riqueza de experiencias de individuos y organizaciones y la percepción del riesgo por parte de grupos que viven en condiciones muy diversas. Ciertamente no es fácil y aun los espacios de gobernanza pueden convertirse en espacios autoritarios o en experiencias desalentadoras para quien participa en ellas. Por lo mismo proponerlas como el nuevo camino para la elaboración, puesta en práctica, y evaluación de las políticas públicas requiere de rediseños institucionales, aprendizajes colectivos y profesionalización de servidores públicos junto con dinamismo, tolerancia y apertura por parte de gobiernos en la medida en que se flexibiliza la distancia entre gobernantes y gobernados.

Referencias Bibliográficas

- AGUILAR Villanueva, Luis (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*. México, Fundación Friedrich Ebert.
- ARANCIBIA, Eliana (coordinadora 2021). *Gobernanza local en tiempos de Covid*. México, ENES Mérida, UNAM .
- ARREDONDO Cabrera, Cynthia Verónica (2022). “Activismo trans-local en la gobernanza global: vínculos y aportaciones de organizaciones civiles en el tratado sobre las empresas y los derechos humanos”, Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, con especialidad en Relaciones Internacionales, UNAM, Programa de Posgrado en ciencias políticas y sociales.
- AYUNTAMIENTO de Mérida (2021). *Programa de diseño participativo de espacios públicos*, Mérida, 2021.
- BLANCO Cebada, Luis Antonio, Vera Isabel Flores Medina y Arantza Franco Salazar (2021). “Seguridad alimentaria, políticas y gobernanza: estrategias y alianzas en Yucatán durante la pandemia de COVID-19” en Arancibia, Eliana (coordinadora) *Gobernanza local en tiempos de Covid*. México, ENES Mérida, UNAM .
- CANTO Sáenz, Rodolfo, Felipe Alonzo Solís y Luis Araujo Andrade (2017). El Plan Estratégico de Mérida: una experiencia de participación ciudadana, en Ady P. Carrera Hernández (coordinadora). *El municipio ante la crisis del federalismo mexicano*.
- Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos (MIMEO).
- CANTO Saézn Rodolfo, Maria Teresa Murguía y Margarita Zarco Salgado (2018), Organizaciones de la sociedad civil, gobierno y políticas públicas. El caso de Yucatán, en: Perla Orquídea Frago Lugo, Rocío Bravo Salazar (coords) *La capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México: 2000-2014/Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: UNICACH*.
- CASTELLS, Manuel, (2001). *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell.
- DENTERS, Bas y Lawrence E. Rose (editors 2005). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Hampshire, Palgrave.
- GORDON, Sara (2020). “Capital Social en Yucatán. La reacción frente al COVID” artículo inédito. Mimeo, diciembre 2020.
- ISUNZA, E. & Gurza, A. (2018). “Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática.” En: Isunza, E. & Gurza, A. *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global. México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*. Oxford: Peter Lang, pp. 1-44.



- LONGO Martínez, Francisco (2021). Revisitando la gobernanza pública en tiempos disruptivos”, en: David Gómez Álvarez y Claudia Maldonado Trujillo (coordinadores), *Repensando lo público. Estado, políticas públicas y gobernanza*. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F Aguilar Villanueva. EAP CDMX/Siglo XXI .
- LUNA, Matilde y José Luis Velasco (2017). *Complex Associative Systems: Cooperation amid Diversity*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades.
- MESSNER, Dirk (1999). Del estado céntrico a la sociedad de redes, Nuevas exigencias a la coordinación social, en: Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés, *Reforma del estado y coordinación social*. México: UNAM/Plaza y Valdés,
- PIERRE, Jon y Guy B. Peters (2000). *Governance, Politics, and the State*. London, Macmillan.
- PUGA, Cristina (2019). Participación democrática: los límites del diseño institucional. En: Cadena-Roa, Jorge y Miguel Armando López Leyva (coords.) *El malestar con la representación en México*. México: UNAM, IIS, CEIICH, Ficticia (col Café de altura).
- PUGA Cristina (2021 a). Buena gobernanza y pandemia en Yucatán: un marco conceptual para el estudio de experiencias locales. En: Arancibia, Eliana (coordinadora, 2021). *Gobernanza local en tiempos de Covid*. México, ENES Mérida, UNAM .
- PUGA Cristina (2021b). Paths to Agreement in participatory democracy: three cases in Yucatan. En: Fernando Castaños (editor). *Democratic Settings* (libro en proceso editorial).
- RODRÍGUEZ Martínez, Yassir Jesús y Arantza Franco Salazar (2021), Gobernanza y participación: atención a la salud del pueblo maya en tiempos de COVID-19. En: Arancibia, Eliana (coordinadora, 2021). *Gobernanza local en tiempos de Covid*. México, ENES Mérida, UNAM .
- SANZ Reyes, Sara Esperanza, Maritza Yeh Chany, Paola Villafaña Amézquita (2021). Género y gobernanza durante la pandemia de COVID-19 en Yucatán. En: Arancibia, Eliana (coordinadora, 2021). *Gobernanza local en tiempos de Covid*. México, ENES Mérida, UNAM .
- STEVENSON, Hayley (2016). The Wisdom of the Many in Global Governance: An Epistemic-Democratic Defence of Diversity and Inclusion. En: *International Studies Quarterly* (2016) 0, 1–13 <http://isq.oxfordjournals.org/>
- TORRES Martínez, Rubén, José Fernando Gallegos Villegas y Martha A. Ku Uc (2021 a). Construyendo gobernanza: apoyos económicos emergentes ante el COVID-19 en Mérida, Yucatán. En: Arancibia, Eliana (coordinadora) *Gobernanza global en tiempos de Covid*. México, ENES Mérida, UNAM .
- TORRES Martínez, Rubén e Isaías Hau Uribe (2021b). Movilidad y COVID-19 en Yucatán. Construcción de acuerdos colegiados en contextos de crisis. En: Arancibia, Eliana (coordinadora) *Gobernanza local en tiempos de Covid*. México, ENES Mérida, UNAM .

Entrevistas

- AGUIRRE, Angel. Representante de la sociedad civil en el Secretariado de Gobierno Abierto. Mayo 2022.
- SAUMA, Julio. Secretario de Participación ciudadana en el gobierno municipal de Mérida. Abril 2022.

