

Gobernanza en tiempos de confrontación

Alberto Bayardo Pérez Arce

ITESO

abayardo@iteso.mx

ORCID: 0000-0003-1789-797X

Bayardo, A. (2024). Gobernanza en tiempos de confrontación. *Análisis Plural*, (6).



RESUMEN:

La gobernanza es el resultado de un acuerdo entre diversos actores que tienen una finalidad común, pero que individualmente no tienen posibilidad de darle cumplimiento, porque requieren de recursos que están en manos de otros, por lo que forzosamente necesitan colaborar y cooperar, dado que gracias a la complejidad de la sociedad no hay un solo actor que pueda imponer su voluntad a los demás. Sin embargo, para construir la gobernanza es necesario superar la confrontación y atender las demandas

ABSTRACT:

Governance is the result of an agreement between various actors who have a common goal, but who individually do not have the possibility of fulfilling it, because they require resources that are in the hands of others, so they necessarily need to collaborate and cooperate, given that thanks to the complexity of society there is no single actor who can impose his will on the others. However, to build governance, it is necessary to overcome confrontation and deal with the demands and needs of

y necesidades de los otros. La polarización abona a la confrontación, y es el caldo de cultivo de la gobernanza criminal, favorecida por la debilidad de nuestras instituciones públicas.

Palabras clave:

gobernanza, gobernabilidad, gobernanza criminal, proceso electoral, colaboración

others. Polarization breeds confrontation and is the breeding ground for criminal governance, favored by the weakness of our public institutions.

Keywords:

governance, governability, criminal governance, electoral process, collaboration



Estamos a las puertas del proceso electoral más grande de la historia de México, no solamente por el número de personas que pueden participar en él, alrededor de 98 millones, sino porque más de 20 mil puestos de elección popular están en juego.

Ante esta situación, más allá de quienes resulten vencedores en la competencia, es necesario darnos un momento para reflexionar sobre los problemas que nuestro país enfrenta y plantear estrategias para atenderlos de la manera más efectiva posible, a través de esquemas de gobernanza, como se explica a continuación.

Qué es la gobernanza y cómo funciona

Cuando un término se pone de moda suele ocurrir que se le utiliza para nombrar muchas situaciones, aunque a veces no se conozca su significado correcto. Esto puede parecer una mera discusión sobre palabras, pero no es así, porque las personas construimos nuestra percepción del mundo

a través de las palabras, y en la medida en que entendemos lo que cada palabra significa, es decir, mientras más claros tengamos los conceptos, podemos comprender mejor el mundo e intervenir en lo que pasa con mayor certeza sobre lo que hacemos.

A continuación trataré de explicar el concepto de gobernanza y diferenciarlo del de gobernabilidad, siguiendo fundamentalmente los planteamientos de Luis F. Aguilar (2010).

Para ilustrar el concepto de gobernanza le propongo el siguiente ejercicio de imaginación: suponga que hay tres personas con circunstancias diferentes, pero que tienen un objetivo en común: viajar a un lugar al que solo se puede acceder en automóvil.

La primera persona posee un automóvil, pero no tiene gasolina ni medios para adquirirla. La segunda tiene a su disposición gasolina, pero no posee automóvil. Y esas dos personas tienen el inconveniente de no saber manejar autos, así que, aunque reúnan sus recursos siguen sin poder lograr su objetivo de viaje. A esas dos personas se une la tercera, que no posee un auto ni tiene medios para conseguir gasolina, pero sabe manejar, entonces las tres personas están en capacidad de alcanzar su objetivo, siempre y cuando se cumpla otra condición: que las tres deseen viajar al mismo sitio.

La gobernanza, pues, consiste en la construcción de un acuerdo, en el que cada persona pone sus recursos a disposición de las otras con la finalidad de alcanzar un objetivo que cada una por su lado no tendría la posibilidad de lograr. Y esto ocurre en un contexto en el cual ninguna de las personas tiene la capacidad de obligar a las otras a aportar el recurso del que disponen.

Esto no significa que el valor de cada recurso sea estrictamente igual a los otros, pues cada uno se consigue y administra de manera diferente: el auto, la gasolina y el conocimiento son recursos de distinta naturaleza, pero en el caso

de la gobernanza son igualmente valiosos en tanto que, si falta uno de ellos, los restantes no valen nada, porque son insuficientes para cumplir el objetivo.

Insisto en que la necesidad de poner en común los recursos, en un contexto más o menos libre y con miras a conseguir un objetivo común es fundamental para entender qué es la gobernanza. En ese sentido, la gobernanza no puede darse por decreto ni puede invocarse una ley para establecer un esquema de gobernanza en torno a algún asunto.

Si consideramos que el automóvil puede representar la infraestructura pública (organizativa y material), la gasolina representa los recursos económicos en poder de los agentes privados, y el saber manejar simboliza los conocimientos académicos, podemos ver que pueden estar relacionados, pero no se subordinan necesariamente uno al otro.

Es decir, si la gobernanza pudiera crearse mediante una ley eso implicaría que existe un actor, el gobierno, con la capacidad suficiente para obligar al resto a poner en común sus recursos. Eso es lo que conocemos como gobernabilidad, es decir, la capacidad de definir el rumbo a seguir, al mismo tiempo que se tiene la capacidad efectiva de reunir los recursos necesarios para dirigirse en esa dirección.

En este caso, el énfasis está puesto en que, en efecto, el gobierno pueda gestionar los recursos necesarios para cumplir con sus fines. Si no fuera así, es decir, si el mandato del gobierno resultara insuficiente entonces estaríamos en una situación de relativa ingobernabilidad.

Alguien podría argumentar que la gobernabilidad es suficiente, que basta con contar con un gobierno suficientemente fuerte y efectivo para que los recursos y quienes los gestionan se alineen con respecto al rumbo trazado por el gobernante en turno y que, por lo tanto, el concepto de gobernanza sale sobrando.

En efecto, en circunstancias en las que el gobierno es capaz de resolver o atender los problemas o demandas de bienes y servicios públicos por su propia cuenta la gobernabilidad es suficiente. El problema es que, asumiendo que la gobernabilidad basta para resolver los asuntos primarios, el hecho es que en sociedades complejas como la nuestra, tan diversificada y plural, los problemas más relevantes han crecido en magnitud y complejidad, por lo que los esfuerzos de los agentes gubernamentales resultan insuficientes para resolverlos o, al menos mitigarlos, además de que no tienen la posibilidad de obligar a quienes gestionan ciertos recursos a ponerlos a disposición del gobierno.

De modo que, en contextos de gran complejidad, la gobernanza puede ser la forma más efectiva de organizar la respuesta de la sociedad, o de la nación, a los problemas más relevantes.

Problemas como la pobreza, acompañada de la desigualdad; el cambio climático y sus graves repercusiones en todos los ámbitos; la inseguridad, especialmente en lo referente a la impunidad y alta ocurrencia de asesinatos y desaparición de personas, o los grandes retos que enfrenta nuestro sistema educativo ante la magnitud y la velocidad del cambio tecnológico son solamente algunos de los problemas que no está pudiendo resolver el gobierno por sí solo.

Por eso la gobernanza implica la participación de los actores gubernamentales y públicos; de la iniciativa privada; de las organizaciones académicas; de las organizaciones de la sociedad civil y, en ocasiones, de las organizaciones internacionales, cada una aportando los recursos de los que dispone para lograr el objetivo común.

Ante estos ejemplos podríamos preguntarnos por qué en México no han cristalizado uno o varios acuerdos de gobernanza para hacerles frente.

Esto se puede explicar volviendo a nuestro ejercicio inicial. Suponiendo que las tres personas, la dueña del vehículo, la dueña de la gasolina y la que sabe

manejar se dieron cuenta de que necesitan colaborar para poder cumplir su objetivo común, queda pendiente resolver el tema de la ruta que deben seguir para conseguirlo. Y esto nos lleva a nuestro siguiente apartado.

Confrontación

¿Qué ocurre si no hay un acuerdo en torno a la ruta que se debe seguir? ¿Qué pasa si quien posee el automóvil quiere seguir una ruta que no implique demasiado desgaste o maltrato para su vehículo? ¿Qué pasa si quien aportará la gasolina quiere que se siga la ruta que implique menos consumo? ¿Qué pasa si quien manejará quiere seguir la ruta más corta y rápida para no agotarse? ¿Y qué ocurre si no hay una sola ruta que satisfaga todas esas preferencias de manera más o menos equitativa?

En ese caso, nos encontraremos en un escenario de confrontación, surgido del hecho de que, aunque existe un gran objetivo en común, cada actor tiene sus propios intereses y necesidades, que considera necesario atender y satisfacer, que no necesariamente coinciden con los de los otros.

Ante esto, podrían darse diversos esquemas de negociación, dependiendo de la capacidad de argumentación de cada uno, así como de su disposición a ceder.

Como se ve, el escenario hipotético puede no ser sencillo de resolver, aunque, por ejemplo, dos de los actores se unan para presionar al tercero, puesto que, aunque podría ceder ante la presión, si no está convencido del todo, o si no se le cumple lo acordado, podría cambiar de idea sobre la marcha y retirarse, con lo que ninguno de los actores lograría cumplir con el objetivo.

La solución del conflicto requiere, pues, de grandes dosis de respeto y capacidad de escucha y empatía ante las necesidades de los otros actores, al mismo tiempo que una conciencia clara sobre la prioridad que tienen los intereses y las necesidades propias. Sin estos tres elementos básicos

resultará muy difícil lograr una negociación que lleve a acuerdos sólidos, pese a que, en principio, todos tendrán que ceder en algo, en vistas a conseguir el objetivo común.

El tema de la conciencia sobre lo que es negociable y no, en cuanto a los propios intereses y necesidades, podría parecer una condición innecesaria, pero no es así, porque sin esa claridad alguien puede terminar aceptando un acuerdo que, más tarde, al darse cuenta de lo que le implica, puede resultar demasiado pesado y, por lo tanto, se renuncie a darle cumplimiento.

Es importante, pues, que no se idealice la gobernanza dado que es una respuesta a una circunstancia que rebasa a los actores involucrados y que condiciona en cierta medida su deseo de involucrarse. Esto no significa que no habrá quien se involucre en ejercicios de gobernanza por altruismo, claro que no, pero no debemos asumir que será el caso general. Es más bien probable que haya una combinación de motivaciones altruistas y egoístas en la disposición a participar, y desde esa perspectiva es necesario construir los acuerdos necesarios.

Ahora visualicemos otra situación. Cuando no existen el respeto ni la capacidad de escucha y empatía, sino, por el contrario, el desprecio por los otros, no hay manera de que se pueda construir un acuerdo, y eso puede llevar, en el mejor de los casos, a que los actores se distancien entre sí y pospongan la consecución del objetivo común por un tiempo más o menos largo o, en el peor, a que la confrontación se vuelva violenta, e incluso terminen por perderse uno, dos o hasta los tres recursos necesarios, con lo cual los tres actores quedarán en una situación peor que en la que se encontraban.

En ese sentido, y tomando en consideración la situación de nuestro país, el proceso electoral de 2024 puede ser el espacio para escucharnos, tratar de comprender mutuamente los intereses y las necesidades que requerimos atender,

y construir acuerdos con respecto a la manera en que queremos ir resolviendo nuestros problemas más graves. Esa sería la ruta de la gobernanza.

Si, por el contrario, tratamos de imponer nuestros propios objetivos a todos los demás, sin querer ceder en nada ni tratar de comprender lo que los demás necesitan, no solo no construiremos la gobernanza que requerimos, sino que podemos acercarnos aún más a escenarios de ingobernabilidad, en los que incluso los acuerdos más básicos dejen de respetarse y la violencia cunda sin control.

Desafortunadamente, la confrontación ha estado siendo alimentada por varios actores políticos, comenzando por el primer mandatario, pero también por otros líderes partidistas, de la iniciativa privada, de organizaciones de la sociedad civil y hasta de la academia.

No digo que todos los liderazgos lo están haciendo, pero sí es claro que el número de los involucrados es suficiente como para que sea lo más notable y relevante en el debate público, mientras que no se alcanzan a escuchar las voces que invitan a la concordia y a trabajar por el beneficio común, a partir de la apertura al diálogo con quienes no comparten la misma perspectiva y circunstancia de vida.

En fin, retomando la metáfora inicial, las campañas electorales deberían ser un momento privilegiado para discutir hacia dónde queremos ir y cuál ruta es la que nos conviene seguir, dejando claro cuáles y cuántos recursos se necesitarán para lograrlo, y quién los aportará. Pero la confrontación derivada de la polarización nos deja estancados en el mismo sitio, lo cual en el fondo le conviene a quienes pretenden gobernarnos, porque así solo se comprometen a darle continuidad a lo que ha hecho el actual gobierno, o a revertirlo, sin proporcionarnos información para evaluar los resultados obtenidos y decidir qué debería continuar y qué debería cambiar, y qué tanto.

Ahora bien, la confrontación y la descalificación que llenan la discusión pública ocultan el hecho de que el Estado mexicano no ha podido, o tal vez ha renunciado a, cumplir con sus obligaciones más básicas, como la preservación del Estado constitucional y democrático de derecho, que implica proteger la vida y la libertad de las personas.

Por otro lado, es importante considerar que esa polarización nos hace perder de vista otras situaciones que están ocurriendo, y que es probable que seguirán ocurriendo a lo largo del proceso electoral, por ejemplo, el financiamiento ilícito, en incluso ilegal, de las campañas.

Este financiamiento ilegal es la fuente primaria de la corrupción, dado que ese dinero puede aportarse a cambio de recibir beneficios más adelante por parte de quien obtenga un cargo público, con lo que la atención a los intereses y las necesidades de la población queda supeditada al interés de quienes negociaron desde la corrupción (OECD, 2016). Como dice la sabiduría popular, “quien paga, manda”.

Esto nos lleva al siguiente apartado.

Gobernanza criminal

Hasta el momento, el ejercicio propuesto al inicio del presente escrito se ha basado en un supuesto implícito: que quienes participan en la discusión sobre las mejores maneras de alcanzar un objetivo común lo hacen respetando no solo las reglas de la convivencia social, sino también las reglas del juego establecidas mediante diversas leyes y reglamentos elaborados y sancionados por las autoridades legítimamente electas o designadas para hacerlo.

Pero ¿qué sucede cuando quienes participan en la construcción de la gobernanza no respetan el marco legal? Aquí es necesario aclarar otro término:

legitimidad, que es aquella situación en la que un grupo de personas acepta interactuar bajo ciertas reglas, más o menos acordadas y explícitas, y por lo tanto reconocen la validez de lo que resulte de la aplicación de esas reglas.

En general, la legitimidad de una autoridad tiene dos fuentes, la de origen, como por ejemplo la competencia electoral, y la de los resultados, lo que significa que, en términos generales, la población se siente suficientemente satisfecha con lo que la autoridad ha hecho para atender sus demandas y necesidades.

Como podrá observarse, que una autoridad haya sido designada legítimamente no asegura que dará buenos resultados, pero, por otra parte, una autoridad que ofrece buenos resultados puede ser legitimada por la población, aunque haya obtenido el poder por medios no institucionales, e incluso violentos.

De hecho, ante la poca efectividad que los agentes gubernamentales muestran en algunas ocasiones para contener a la delincuencia común, o cuando ya no saben cómo lidiar con personas problemáticas, en ocasiones la población opta por recurrir a los llamados “jefes de plaza” para solicitarles que remedien la situación, dado que tienen la certeza de que lo harán de manera pronta y expedita. De esta manera, sus resultados les dan legitimidad a ciertos agentes criminales.

De esta manera, como explica Sampó (2021), se va construyendo una gobernanza criminal, desde la que se proveen servicios públicos, como la seguridad, la gestión de conflictos o la administración de justicia y algunos bienes básicos. Esos resultados ayudan a esas organizaciones a consolidar su poder y control territorial, al mismo tiempo que las convierte en actores legítimos para negociar o cooperar con los agentes de gobierno. Este es el caso cuando en un determinado territorio solo opera un grupo armado criminal.

Como Sampó explica, dependiendo de la cantidad de grupos armados criminales que operan en una zona y del tipo de relaciones, de colaboración o de confrontación que establecen con los agentes del gobierno tendremos distintos regímenes, siendo el peor de ellos cuando hay varios grupos que compiten entre sí y con el gobierno, que es lo que se denomina desorden criminal.

Del mismo modo, se darán diversos tipos de orden, dependiendo de si el grupo criminal colabora o se confronta con el gobierno y si abusa o coopera con la comunidad.

En ese sentido, Sampó dice que se puede hablar de gobernanza criminal cuando en un determinado territorio existe una organización criminal monopólica que quiere consolidar su poder por un largo periodo, por lo que coopera con la comunidad, y la protege de amenazas externas y del desorden interno, al mismo tiempo que establece relaciones de complicidad con los actores gubernamentales. Esto último puede darse, mediante sobornos, financiamiento de campañas electorales o imponiendo a funcionarios en puestos clave.

En estos casos, la comunidad se beneficia porque se establece un clima de relativa ausencia de violencia, y también el gobierno, porque bajan los indicadores relativos a la delincuencia común, y eso lo suelen reportar como un logro del gobierno, además de algunos de sus agentes reciben beneficios en forma de sobornos. Además, esa estabilidad le permite a la organización criminal ocuparse de sus propios negocios sin tener que invertir recursos en autoprotegerse. En otras palabras, la estabilidad y la tranquilidad cotidianas son el objetivo por alcanzar para quienes participan en el acuerdo que hace posible una gobernanza criminal.

No es de extrañar, pues, que en las situaciones de gobernanza criminal quienes lideran al grupo gocen de una gran legitimidad y que hasta se les dediquen canciones, celebrando sus hazañas mediante corridos.

Por otra parte, el concepto de gobernanza criminal nos ayuda a entender por qué en ciertas regiones la violencia es generalizada: son aquellas en las que varios grupos criminales se disputan el control del territorio, establecen relaciones abusivas sobre las comunidades, como el “cobro de piso”, al tiempo que están confrontadas con el gobierno. Este es el caso del desorden criminal.

Ahora bien, es necesario reconocer que tanto las situaciones de gobernanza criminal como las de desorden criminal son un ejemplo claro de la debilidad de nuestras instituciones políticas. Que una de ellas resulte preferible para la población no es motivo para abandonar la tarea de construir un Estado que sea capaz de garantizar los derechos humanos de todas las personas.

Es decir, si alguien considera que lo mejor es apoyar a un cártel para que monopolice los negocios criminales en nuestro país y así se logre una cierta paz, o por lo menos una disminución de la violencia, en los hechos está construyendo un Estado paralelo, uno que a la larga nos imposibilitará garantizar nuestros derechos humanos, porque la gobernanza criminal respeta ciertos derechos humanos, siempre y cuando no sean un obstáculo para la realización de sus negocios, como lo saben las organizaciones comunitarias que se han enfrentado a intereses criminales para preservar su territorio de la depredación, cuyos líderes han sido desaparecidos o asesinados, o periodistas que han tenido que huir para salvar sus vidas debido a que dieron a conocer las consecuencias negativas de que el dinero mal habido circule en nuestra sociedad.

Construir una situación que nos permita gozar de manera generalizada de un Estado constitucional y democrático de derecho es un reto que, justamente, requiere de la gobernanza, y que idealmente deberíamos comenzar a construir en torno a las elecciones para poder decidir quién debe ocupar los puestos de elección popular.

Conclusiones

Como hemos visto, la gobernanza es el resultado de un acuerdo entre diversos actores que tienen una finalidad común, pero que individualmente no tienen posibilidad de darle cumplimiento, porque requieren de recursos que están en manos de otros, por lo que forzosamente necesitan colaborar y cooperar. Esta situación es producto de la creciente complejidad de las sociedades y de que no hay un solo actor que pueda imponer su voluntad a los demás.

Sin embargo, es imposible construir la gobernanza en un ambiente de confrontación, en el que unas partes absolutizan su propio punto de vista y se niegan a atender las demandas y las necesidades de los otros. La polarización no solo abona a la confrontación, sino que nos distrae de la corrupción que se construye a partir del financiamiento ilegal de las candidaturas electorales.

Finalmente, es importante tomar en cuenta que la debilidad de nuestras instituciones públicas ha favorecido que en ciertas regiones se construyan situaciones de gobernanza criminal, que mantienen una relativa calma y ausencia de violencia, y que, en otro extremo, haya zonas donde predomina el desorden criminal y cunda la violencia y una diversidad de crímenes.

Podemos concluir que necesitamos abrirnos al diálogo a partir del reconocimiento empático de las necesidades y las demandas de los demás actores para comprender su punto de vista y construir la gobernanza necesaria para afrontar los grandes problemas de nuestro país, una que nos garantice vivir en un Estado constitucional y democrático de derecho.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar* (2a ed.). Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- OECD. (2016). *Financing Democracy: Funding of Political Parties and*

Election Campaigns and the Risk of Policy Capture. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264249455-en>

Sampó, C. (2021). Una aproximación teórica, el concepto de Gobernanza Criminal en América Latina. En S. Alda Mejías (Ed.), *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina* (1a ed., pp. 9-19). Real Instituto Elcano, Fundación Friedrich Naumann.