

# ¿DÓNDE SE GENERAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS? LA GOBERNANZA MULTINIVEL EN AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA, UN ESTUDIO COMPARADO

Miguel Eduardo Alva Rivera (1), Fernando Barrientos del Monte (2)

1 [Políticas Públicas, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma] | Dirección de correo electrónico: [2113068716@correo.ler.uam.mx]

2 [Departamento de Estudios Políticos, División de Derecho, Política y Gobierno, Campus Guanajuato, Universidad de Guanajuato] | Dirección de correo electrónico: [f.barrientos@ugto.mx]

## Resumen

Los nuevos enfoques de la administración pública nacidos en las décadas de los 90s y 80s, como lo es la *nueva gestión pública*, la *gobernanza*, etc. han intensificado los análisis respecto a la dinámica que prevalece al interior de las organizaciones públicas en su toma de decisiones entendiendo el nuevo papel e inclusión de actores tanto públicos, como privados en el quehacer en la arena pública. En este breve documento se analiza de manera introductoria el papel que juega la gobernanza como nuevo enfoque de análisis, tomando como punto de partida la necesidad de discutir la vigencia de nuevos enfoques al interior de la administración pública, en donde los modelos *top down* y *bottom up*, han dejado de ser los únicos mecanismos de administración en este ámbito. Bajo esta misma lógica, se cree importante resaltar la vigencia de esta investigación al adentrarse en una literatura poco abordada en México, por lo cual este estudio se muestra como un acercamiento al concepto de gobernanza multinivel, complementándose acertadamente con un estudio comparado entre la Unión Europea y América Latina, que nos permitirá analizar el marco institucional sobre el cual se plantea este concepto, así como sus primeras aproximaciones en términos empíricos.

## Abstract

New approaches to public administration born in the decades of the 90s and 80s, as are the new public management, governance, etc. They have intensified the analysis regarding the dynamics prevailing within public organizations in their decision making by understanding the new role and inclusion of both public actors and private in the work in the public arena. In this brief introductory paper discusses how the role of governance as a new approach for analysis, taking as its starting point the need to discuss the effect of new approaches within the public administration, where the top-down models and bottom up, they have ceased to be the only management mechanisms in this field. Under this logic, it is believed important to highlight the effect of this study to delve a little literature addressed in Mexico, so this study is shown as an approach to the concept of multilevel governance, aptly complemented by a comparative study between the European Union and Latin America, allowing us to analyze the institutional framework on which this concept is proposed and its first approaches in empirical terms.

## Palabras Clave

Palabra clave 1; Gobernanza multinivel 2; Movilización de recursos 3; Gobernanza

## INTRODUCCIÓN

La gobernanza multinivel ha surgido como un nuevo enfoque al interior de la administración pública, que nos incentiva a realizar estudios introductorios en torno a los mecanismos de acción al interior de este sector. La necesidad de analizar este concepto, radica en la creciente generación de redes de cooperación entre actores en todo el mundo, en nuestro caso en América Latina, lo que invita a analizar los orígenes del concepto de gobernanza multinivel, el marco institucional en el cual fue fundado, así como los alcances que ha tenido, con miras a reconocer algunas características homogéneas en ambos casos de estudio (América Latina y Unión Europea).

De manera breve, entendemos que la gobernanza enuncia una mayor horizontalidad en el proceso de hechura de políticas públicas (PP) por parte del Gobierno, en donde exista una mayor inclusión de actores tanto públicos como privados en los procesos de toma de decisiones, que permitan entre otras cosas imprimir mayor eficacia y eficiencia a los procesos de creación, diseño e implementación de las PP ya que “al momento de haber una apropiación del propio programa por parte de la sociedad existen mayores posibilidades de éxito del mismo” lo que en consecuencia traería consigo también la legitimación por parte de los demás sectores de la sociedad al hacerse partícipes de estos procesos [1].

Bajo esta misma línea, la gobernanza multinivel se entiende como un “Acuerdo para tomar decisiones vinculantes que involucra una multiplicidad de actores políticamente independientes pero por lo demás interdependientes – tanto públicos y privados - en diferentes niveles de agregación territorial, y en el que no se asigna la competencia política exclusiva o se afirma una jerarquía estable de la autoridad política a cualquiera de estos niveles” [2].

Anteriormente se han realizado pocos estudios en México respecto a esta literatura, por lo cual se cree valiosa esta investigación al proponer una línea de análisis respecto a estos conceptos. En general esta investigación, procura despertar el interés de la masa crítica por este tema, con la

finalidad de acrecentar las investigaciones que se tienen respecto al mismo.

## MATERIALES Y MÉTODOS

Para esta investigación, se llevó a cabo un análisis comparado (comparación sincrónica) de nuestros casos de estudio. En primer lugar; 1) se realizó una revisión documental en donde se recopilaron algunos datos generales respecto al proceso de construcción del concepto de gobernanza en América Latina y la Unión Europea; 2) posteriormente se escogió la unidad de análisis para llevar a cabo la comparación antes mencionada; 3) en tercer lugar se enmarcaron nuestras variables independientes con las cuales se pretende explicar nuestra pregunta de investigación, en donde resalta la teoría de movilización de recursos como mecanismo de análisis, y; 4) por último se discute nuestro marco analítico conceptual con los estudios de caso.

### Estudios de caso

El Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), es un programa multilateral que integra a los países de centro américa y al sureste de México, con la finalidad de crear un bloque internacional espacialmente entre estos países de la región, toda vez que es un área focal en términos de medio ambiente y desarrollo social sostenible. En este programa, se relacionan directa e indirectamente una multiplicidad de actores tanto locales, como transnacionales, así como públicos y privados [3].

En el caso del tratado de Maastricht, es un acuerdo internacional que vincula a los países miembros de la Unión Europea, en donde se busca promover un progreso, social, económico y sostenible entre dichos miembros, mientras relaciones de cooperación entre la multiplicidad de actores que existen espacialmente, en esta región, como lo pueden ser sindicatos, ongs, gobiernos locales y nacionales, e incluso agentes supranacionales, como la propia Unión Europea [4].

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

De manera general se presentan las principales características mapeadas entre los actores, además de elegir la unidad de comparación (Tabla 1).

Tabla 1: Variables comparadas entre los dos distintos casos de estudio: América Latina y La Unión Europea.

	América Latina (CBM)	Unión Europea (Tratado de Maastricht)
V1 (multiplicidad de actores)	Actores locales, nacionales e internacionales.	Actores locales, nacionales e internacionales.
V2 (existen redes de cooperación)	Sí	Sí
V3 Diversidad de intereses	Políticos y económicos	Políticos y económicos
V4 Leyes y normas reguladores	Reglas operativas.	Tratados internacionales.

Podemos observar la discordancia que se genera en torno a la variable 4, ya que la integración de las redes de cooperación en la Unión Europea, desde un inicio se regularon en mayor medida, esto con la necesidad de generar resultados a corto y mediano plazo, además de asegurar el acatamiento de los mismos (tratados), para los países que quisieran integrarse a esta comunidad posteriormente.

En el caso del Corredor Biológico Mesoamericano, se logra reconocer esta ausencia, al notar los grados de interacción y recursos que movilizan los agentes en esta zona, ya que no existe formalmente reglas establecidas que impidan la asociación o no entre los diferentes actores. Lo que desemboca en una red de relaciones formalmente no jerarquizadas, pero con altos grados de protagonismo de ciertos actores (Imagen 1).

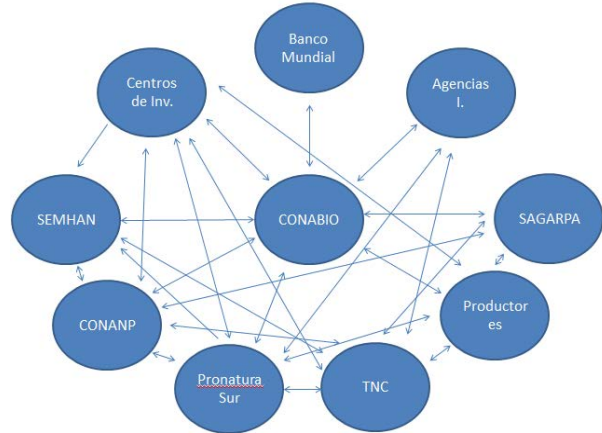


IMAGEN 1. Relaciones entre los diferentes actores que participan en el Corredor Biológico Mesoamericano México.

De manera formal el programa del CBMM, no impide y de hecho por la misma falta de normatividad en torno al tema, ha logrado de manera muy interesante, generar características que promueve crear redes de relaciones entre los actores implicados.

Las redes de cooperación, así como la movilización de recursos que nos permite entender el grado de interdependencia entre los actores involucrados en una red de esta magnitud “entendiendo que la interdependencia consiste en que ningún actor pueda lograr sus objetivos individualmente y con sus propios recursos, dado que se encuentran divididos entre ellos” [5], permiten que al interior de este tipo de organizaciones, se generen grados de interdependencia entre actores muy considerables, ya que al no contar un solo actor con todos los recursos, busca por mecanismos no formalizados negociarlos con otros actores, descentralizando el grado de protagonismo al interior de la administración pública, y dándole un nuevo papel de “colaborador”, a otros actores sociales.

En general y a partir de nuestro marco conceptual de análisis podemos entender el nuevo rol de ciertos actores sociales en el quehacer de la políticas públicas, lo que denota nuevos mecanismos de generación de las mismas, al descentralizarse los recursos necesarios para generarlas, implementarlas, etc. En nuestro estudio comparado, logramos percibir características similares en ambos casos de

estudio, encontrando una primera discrepancia en los marcos normativos de las organizaciones planteadas, lo que dio pie a adentrarse de manera general, al marco de análisis que arroja esta variable, ya que si bien existe una diferencia importante en el grado de regulación normativo entre actores en los diferentes casos, en ambos se da un grado de interdependencia y movilización de recursos, lo que nos exhorta a seguir investigando y a generar indicadores que nos permitan describir de mejor manera estas dinámicas dentro de ambas organizaciones.

## CONCLUSIONES

Dentro de los estudios de la administración pública, que muestran como único ente rector de la sociedad al gobierno, se exhiben cada vez más a partir de nuevas herramientas de participación e incidencia en el quehacer público por parte de la ciudadanía y demás actores sociales, nuevos enfoques de hechura y realización de políticas públicas, que remarcan el nuevo papel que debería tener el gobierno en dichos procesos.

En esta investigación se explora de manera introductoria un nuevo enfoque conceptual en los procesos de administración pública, en donde se percibe a partir de un estudio de caso comparado, como se han ido generando mecanismos de cooperación entre actores, simultáneamente, se han descrito algunas unidades de análisis en donde se evidencio entre ambos casos de estudio una primera diferencia en sus mecanismos de participación.

La discusión obtenida invita a generar nuevas y más grandes investigaciones en torno al tema, toda vez que este documento ha tenido como única finalidad introducir al lector de manera general a estos nuevos enfoques al interior de la administración pública.

## AGRADECIMIENTOS

Debo agradecer de manera especial al Dr. Fernando Barrientos del Monte, quien a partir de este breve espacio de intercambio de conocimiento, ha despertado en mí persona, la

necesidad de seguir profundizando en esta metodología de análisis.

A la Universidad de Guanajuato (UG), por la oportunidad de llevar a cabo esta grata experiencia de tener un acercamiento directo con la investigación.

## REFERENCIAS

- [1] Roth A. (2002). La implementación de las decisiones. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aura ediciones.
- [2] Piattoni (2009) *Multi level governance in the UE: Does it work?* Globalization and Politics: A conference in Honor of Suzanne Berger.
- [3] CONABIO (n.d). Biodiversidad Mexicana. Obtenida el 17 de Febrero de 2015, de <http://www.biodiversidad.gob.mx/corredor/corredor.html>.
- [4] Comunidades Europeas (1992) *Tratado de la Unión Europea*. Luxemburgo: oficina de publicaciones oficiales de la Unión Europea. 253 pp. Obtenida de: [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_on\\_european\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_es.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_es.pdf)
- [5] Vázquez C. (2011) *Redes de políticas Públicas. La experiencia de Valle de Bravo, Pueblo Mágico, Contrastes y lecciones*. Cuaderno ejecutivo. Toluca. IAPEM.