

# Gobernanza del tema de la vivienda en 4 metrópolis de América latina.

Julien Rebotier

► **To cite this version:**

Julien Rebotier. Gobernanza del tema de la vivienda en 4 metrópolis de América latina.: Experiencias para asesar políticamente marcos conceptuales y toma de decisión.. Gobernanza y vivienda en 4 metrópolis de América latina, May 2012, Limeira, Brasil. halshs-00719897

**HAL Id: halshs-00719897**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00719897>**

Submitted on 22 Jul 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Gobernanza del tema de la vivienda en 4 metrópolis de América latina**

*Experiencias para asesor políticamente marcos conceptuales y toma de decisión*

Esta palestra será la oportunidad de exponer parte de los resultados de un programa de investigación que acaba de culminar, así como de introducir las problemáticas del minicurso que dará en la FCA a finales de mayo. La idea es demostrar la influencia de la epistemología (o sea la manera como se plantean los problemas y sus soluciones potenciales) tanto para **decidir** como para **asesorar, estudiar** (es decir la investigación, la experticia, la construcción del conocimiento).

METRALJEUX duró de 2008 a 2011 (vivienda, comercio, trabajo y seguridad). Nuestras preguntas centrales consistieron en **cuestionar la noción de gobernanza** y sus modalidades de aplicación en las 4 ciudades estudiadas, en un contexto de **metropolización**, y por ende de **globalización**.

Ya se ha escrito mucho sobre la gobernanza metropolitana. No adoptamos ninguna definición normativa. La consideramos como una actividad política (objeto de arbitrajes), eminentemente situada (específica a un momento, un lugar y una sociedad), pero también como un soporte de una retórica dominante e liberal transmitida por instituciones internacionales y declinadas localmente desde finales de los 1980 (a través de la tal "buena gobernanza"). No asesoramos la gobernanza en función de buenas prácticas, sino más bien como una serie de principios históricos que intervienen en la gestión de la metrópoli. ¿Porque surge en los 1980? ¿Qué tipos de relaciones sociales enmarca? ¿Qué soluciones presupone? ¿Qué tipos de actores involucra? ¿Cómo? ¿Qué implica en términos de organización y de funcionamiento social?

Eso para la decisión, la práctica, pero también para las representaciones de la gobernanza (tanto los marcos conceptuales como la manera como se instrumentaliza).

La organización de mi presentación refleja este doble enfoque. La **primera parte consiste en una caracterización de las prácticas de gobernanza metropolitana** del sector de la vivienda. Adoptaré 2 puntos de vista privilegiados: él de las autoridades e instituciones públicas, y él de los demás actores privados. **La segunda parte abre un espacio para pensar en el peso del contexto y en la identificación de factores significativos** que acompañan las formas y las transformaciones de la gobernanza en las 4 ciudades estudiadas. Intentaré diferenciar lo universal de lo particular. Finalmente, terminaré el camino reflexivo con **una tercera parte que toma distancia con los modelos interpretativos de gobernanza** de la ciudad que se usan. Os propondré tres grandes regimenes de interpretación de la gobernanza metropolitana, en función 1- de los factores que se consideran más importantes, 2- de los pre-conceptos sociales que se tienen, 3- de las competencias del investigador o inclusive 4- de las posibilidades metodológicas a la disposición de uno.

### **1. Recomposición de las formas y estrategias de gobernanza metropolitana de la vivienda, en el terreno**

#### ***1.1. Nuevas formas de actuación pública (enfoque institucional – público)***

Ante todo, es preciso subrayar la co-existencia de varios **principios de actuación pública** a pesar de una tela de fondo transversal.

En términos de modelo económico, la tela de fondo es: la transición, a mediados de los años 1970, entre un estado **intervencionista y un estado facilitador** (que consiste en propiciar buenas condiciones para el desarrollo del mercado de la vivienda). Pero no es nada maniqueo. Existen muchos matices. Por ejemplo, en Brasil, el estatuto de la ciudad, 2001, plantea la función social de la propiedad. El sector bancario cuenta con bancos públicos que permiten diferentes formas de intervención del estado, mucho más que en Argentina (Menna Barreto Silva and Pozzi De Castro 1997; Rivière d'Arc 2010).

Otro principio de actuación en términos de urbanismo es el debate entre **erradicación y urbanización**. Sigue atravesando el escenario de la gobernanza de la vivienda, y las dos posturas pueden ser asumidas en una misma ciudad (caso en Buenos Aires o Caracas).

También, la **cultura política** sobresalió en nuestras observaciones. En Buenos Aires, se nota la importancia histórica de la casa propia y de la propiedad privada, o la lógica de territorialización de las políticas de la vivienda que discriminan ciudad centro y Sur (Cattaneo 2009). En São Paulo, se nota cierta tolerancia para la invasión de tierras urbanas y edificios, hasta que se ponga más tenso el mercado. En México, la importancia de los coyotes, intermediarios para el acceso a una vivienda, sigue fuerte, a pesar de las reformas.

La práctica está estrechamente vinculada con estas ideas, principios o referentes conceptuales.

Un segundo punto fuerte de las observaciones, fue una **diversificación de las instituciones** de vivienda (en sus formas y estrategias). Hay que tomar en cuenta nuevos actores emergentes en el escenario de la decisión a partir de los años 1980, debido a la democratización, la descentralización, la consolidación de una sociedad civil... El tema de la vivienda pasa a ser una preocupación local en un contexto de auge de los gobiernos de las ciudades y de nuevos perímetros político-territoriales. En Venezuela, los nuevos municipios tienen competencia en términos de urbanismo (1989).

Pero paralelamente a la redistribución de legitimidad entre actores e instituciones, se observa una transformación de las relaciones entre centro y periferia. El fenómeno de **metropolización** se intensifica: por una parte se tiene la descentralización y la autonomización de escalones locales, y por otra parte se tiene la inversión internacional y el mercado globalizado de edificios y tierras urbanas que discrimina fuertemente el espacio. Se notan centros muy codiciados o espacios residenciales encerrados al borde de la ciudad (*Edge cities*). Tantas transformaciones propician la recomposición de la actuación pública: en México, el INVI (del DF) ha buscado asociarse con el INFONAVIT (México) sobre programas de vivienda dentro del DF, a pesar del rechazo de los gobiernos de tutela (Tamayo, 2007). En Buenos Aires, la crisis del 2001 abrió una brecha política para que algunas autoridades públicas empujaran adelante una alternativa política a la gobernanza tradicional liberal de la vivienda: principios alternativos de actuación colectiva y de cooperativismo. Se intenta contrarrestar fuerzas del mercado.

Ultimo punto: la **fragilidad de las instituciones públicas** y de su protagonismo en la gobernanza de la vivienda. En un contexto de globalización, las instituciones públicas de

hoy parecen enfrentar fuerzas de un tamaño bien diferente. El *turn-over* importante del personal técnico no ayuda tampoco. En Caracas, se procede por *operativos* más que mediante una política de largo plazo. En Buenos Aires, se individualizan los programas, diluyendo el interés general en la suma de intereses particulares, verdadera “política esquizofrénica” de la vivienda (Cattaneo, 2009).

A pesar de presentar características diferentes en relación con la globalización, en las 4 ciudades estudiadas, encontramos el desafío de **regulación de los mercados**. Parece que las instituciones públicas desarrollan medidas muy débiles a la hora de contrarrestar lógicas de mercado que terminan arrasando con todo, o casi. La fuerza homogeneizadora también se nota en el repertorio de estrategias de los actores. A pesar de actores e intereses muy diferentes las estrategias se vuelven similares con el tiempo.

### ***1.2. Diversidad de actores y homogenización del repertorio de actuaciones***

Notamos que alcanzar los objetivos no depende tanto de la estrategia adoptada (ya que se homogeneiza) como de la posición (de más o menos poder) de los actores en el conjunto social. Es ahí un rasguño contra la narrativa de la gobernanza que pone de realce la horizontalidad entre actores y su peso equivalente.

En los escenarios urbanos, emergen actores diversos, con intereses y necesidades diferentes, que no necesariamente convergen. El derecho a la ciudad de la clases media en Caracas es “garantizar el uso residencial de sus sector”, luchar contra la instalación de una funeraria. Para la mitad de la población que vive en barrios de ranchos, es mejorar sus condiciones habitacionales y asegurarse de la ocupación de su vivienda. En São Paulo, *O Movimento* no solo desarrolla estrategias de tomas y ocupaciones, sino que busca ser actor del proceso de regulación del urbanismo al asumir funciones de representación política en la municipalidad. Se hacen y se deshacen las alianzas en función de las oportunidades, y no se descartan estrategias por representar intereses divergentes.

De ahí, se plantea el problema de la institucionalización de actores no públicos. Florecen nuevos actores, pero ¿cómo se constituyen como intermediarios? ¿de qué / de quién son representativos? ¿cómo conciliar autonomía e institucionalización? Son preguntas que muy a menudo no se hacen en el terreno. No se cuestiona la representatividad de tal o tal actor a la hora de participar a un proceso de “buena gobernanza”. En todos los casos, se nota la importancia de las corporaciones y de los gremios (conjuntos ya constituidos) en la defensa de intereses particulares. En SP, BBA y México, el sector de la construcción intenta formatear la reglamentación municipal o influenciar las condiciones de mercado a su ventaja. De todas formas, este peso es mucho mayor al peso de habitantes más o menos organizados (y de todas formas, muy heterogéneos).

Tal diferencia de peso explica porqué estrategias similares desembocan sobre resultados dispares. Algunas estrategias de los sectores populares aparecen hoy día anacrónicas (como las tomas e invasiones en Brasil, Argentina o Venezuela). Las estrategias de enfrentamiento, que cuestionan la legalidad, parecen caducadas frente a una lógica de gestión para la cual el respeto al derecho es un punto de partida (**Hélène publi Vera**(Rivière d'Arc 2001). Conjuntamente con las relaciones de poder y el discurso legítimo, hegemónico, se recompone el saber-hacer de la lucha y la reivindicación urbanas, para las cuales las reglas del mercado se vuelve la referencia. Formas más técnicas, más cuantitativas, provistas de numerosos indicadores. Las estrategias de

actores evolucionan en este sentido (se intenta controlar el reglamento urbano, se quieren asumir delegaciones de proyectos – ya que todo funciona con proyectos –, se intensifica la judicialización del acceso al suelo o de la ocupación de predios). De ahí, 2 cosas: una tecnificación– despolitización de las estrategias, y una heterogeneidad de los resultados, a pesar de su homogenización. **El filtro de homogenización de la gobernanza** (horizontalidad y mercado) **esconde las diferencias de capacidad de actuar colectivo e individual.**

A raíz de este doble retrato, de instituciones y de actores, se notan 2 transiciones en términos de vivienda. Una, en los 1970, corresponde al retroceso del Estado y a la difusión de las lógicas de mercado. La otra, en los 1990, más operacional, corresponde a una generalización de los principios liberales de gestión. Las metrópolis adquieren instrumentos y “expertos” para reproducir “buenas prácticas”. Se va hacia menos clientelismo, más transparencia, más negociación y reconocimiento de nuevos actores, una cultura de proyecto y de consorcio. Ello se nota también en los gobiernos de izquierda. La gran narrativa liberal de pacificación y de negociación se hace hegemónica. *O Movimento*, en SP, a pesar de ser producto de una tradición de toma y ocupación, busca comprar terrenos en el gran SP; y en Venezuela, la constitución revolucionaria de 1999 garantiza el derecho a la propiedad privada **¿Entonces, cómo entender este giro pragmático de los sectores sociales marginados que adoptan las herramientas y reglas dominantes, reglas contra las cuales se alzan?**

## **2. Factores transversales para explicar las tendencias de la gobernanza**

Me asomaré sobre los determinantes político-históricos primero, y después sobre los contextos locales de ejercicio de la gobernanza en las 4 ciudades.

### ***2.1. Transformaciones institucionales e ideología de economía liberal***

Buenos Aires, Caracas, México y SP conocen las mismas dinámicas demográficas y políticas, con ciertos desfases en el tiempo. Las políticas económicas son nacionales, desarrollistas, antes de abrirse a las lógicas liberales, política y económicamente. Inclusive Venezuela, que no conoció dictaduras militares después del 1958 presenta un pico de población en barrios de rancho en Caracas a mediados de los 1970, en el momento preciso en que se hace el país más rico aún debido al choque petrolero.

En términos de vivienda, la transición de los 1970 se nota en todas partes. Se otorgan créditos, se financian operaciones inmobiliarias, se apoya la construcción en términos fiscales. Se ve en Venezuela, con CAP, y más aún en México, donde el INFONAVIT es el ejecutor potente de la política de la vivienda, ejecutor que también echa para atrás. La crisis de la deuda termina con los incentivos económicos, el sector privado no responde en este nuevo contexto, pero las transformaciones institucionales ya están encaminadas.

Con la democratización, la promoción de los poderes locales, la consolidación de la sociedad civil y la participación, se consolida un nuevo referencial ideal / conceptual, un nuevo imaginario político. Las formas y las modalidades del poder metropolitana se recomponen en este contexto. Se trata de la segunda transición en cuanto a la gobernanza de la vivienda. **Tenemos una nueva combinación de productores de normas entre los cuales ninguno, ni siquiera el Estado, se impone por sí solo.** Hace falta leer la gobernanza de la vivienda a la luz de este doble movimiento, tanto material (mercado), como conceptual (normas, poder-pensar).

(Experiencia cooperativista en Argentina). En la mayoría de los casos estudiados, el mercado se impone como punto de partida a partir del cual pensar la reivindicación de la vivienda sin cuestionar jamás la asimetría de los actores en la negociación mercantil. En todas partes tenemos programas cuyo objetivo consiste en hacer clases populares clases de propietarios, responsables y respetuosos de la ley, haciendo de la vivienda una mercancía como cualquier otra cosa en un horizonte de posibles expandidos por el crédito (y eso no solo vale para países emergentes, por supuesto). Cada uno se lanza desesperadamente en la caza de espacios, terminando finalmente donde su posición social le permite quedar (con más o menos conexiones, amenidades urbanas, disposición de servicios...).

A pesar de un retrato general, la liberalización de las políticas, de las prácticas y de los espíritus se manifiesta de manera diferenciada en función de otros criterios, locales, como la relación al derecho, la herencia del Estado, la organización social o la articulación a la globalización.

## ***2.2. El peso del suelo y la relación al derecho***

Dos series de factores resultan significativos para discriminar los casos: suelo y derecho.

En torno al **control del suelo**, existen mercados legales e ilegales que reglamentan el acceso a este recurso básico. Desde finales de los 1940, comisiones de urbanistas recomiendan la constitución de reservas públicas de tierra urbana. En Caracas, solo se hace a principios de los 1980, cuando ya, desde mediados de los 1970, no hay tierras planas disponibles (sino en vertientes o alejadas). En tiempo de crisis, el FONDUR invierte en fondo público de pensión. Poseer la tierra es fundamental en caso de fuertes presiones de inversión inmobiliaria. Hasta los actores marginalizados incorporan, adoptan las reglas escritas y tacitas del mercado. La regulación y el acceso a la tierra urbana o a la vivienda ya no son políticos, sino técnicos y mercantiles.

El otro punto, es el **recurso al derecho**, el papel del estado regulador, y de la cultura política. En un discurso liberal que se presenta como legalista y justicialista, el rol del derecho, en las diferentes ciudades, permite explicar el grado de libertad que pueden tomar con la legalidad las iniciativas para la vivienda ¿En que marco conceptual uno se ubica? Algunos pregonan que hay que distribuir títulos de propiedad a los invasores para hacer de ellos ciudadanos responsables y contables (Oszlak 1991; de Soto 1994), mientras que otros demuestran que lo importante no es el título de propiedad privada, sino la capacidad de asegurar política y simbólicamente tanto como económicamente la ocupación de la tierra (Van Gelder 2009). Venezuela intenta reglamentar la especulación sobre la tierra, de por ley. Sigue contando mucho el estado en la vivienda, tanto mediante un rol de facilitador como mediante una intervención directa. Nada que ver con la actuación del estado chileno en el tema de la vivienda. En cuanto a Venezuela, la antropología política habla de un “Estado mágico” en que la renta del petróleo siempre ha contado mucho. Empieza ahí un trabajo interesantísimo de antropología política sobre el papel de la cultura política y el peso de la organización social en cada metrópolis, en cada país.

El giro a la izquierda que se ha conocido en AL desde 1998 no ha permitido imponer los temas de redistribución de la renta, de dominación o de segregación racista en la agenda política (unos de los fundamentos de las desigualdades). Sin embargo, a pesar de lo hegemónico de la narrativa liberal, que por supuesto se nota en la gobernanza de la

vivienda, ha permitido cuestionar algunos conceptos que se planteaban como “naturales”, como “necesarios”. Pienso por ejemplo en las **funciones de la propiedad**, en Venezuela, o en Brasil, y en las innovaciones en términos de **participación** o de representación para la toma de decisión. Entonces, en un modelo global, se abren brechas, localmente, tanto en la práctica como en los valores.

Al terminar esta parte, la idea de “proyecto de ciudad” es un tema “tabú” de la gobernanza metropolitana. En ningún momento se proyecta, ni en términos de valores, ni en la práctica. En vez de ello, se toma el mercado como referencia, otro tabú naturalizado que nunca se cuestiona. Se convierte en una **base común para todas las reglas escritas y no escritas, emitidas por diferentes instituciones sociales, que conllevan los actores de una sociedad a tomar decisiones convergentes** (Theys, 2003). Tanto en las prácticas como en los factores explicativos, se nota la importancia de las ideas, de los marcos conceptuales ¿En que medida el punto de vista escogido influencia tanto las referencias conceptuales del estudio como formatea el orden social?

### **3. Especificidades de los modelos de interpretación de la gobernanza**

Primero, detallo diferentes abordajes de la gobernanza según los universos conceptuales que se escogen. De esos diferentes abordajes, sacaré después 3 grandes “regímenes” epistémicos para explicar la diversidad en la interpretación de la gobernanza.

#### ***3.1. Diversidad de los puntos de vista sobre la gobernanza y sus implicaciones***

Los puntos de vista que se van a presentar no son para nada neutrales, sino que forman parte del mundo social que se observa.

Frente a un marco rígido de buenas prácticas difundido por las instituciones internacionales, algunos no enfrentan el modelo, no lo cuestionan, pero se preguntan como aportar respuesta concretas y eficientes. Se preguntan como los sectores dominados se apropian las normas y los reglamentos dominantes (Berdoulay and Soubeyran 2000). Como en el judo, los sectores marginalizados tornan los mecanismos de opresión en su favor (Scott 1987). Pero concentrarse en el “arma de los débiles” elude plantear las causas de la dominación o de la asimetría del poder, y focaliza más bien en una capacidad de actuar menos colectiva, más pragmática. En el ámbito del “como-hacer-con”, algunos hasta retoman la atomización del mundo social (individualizado) para hacer de ello una arma de resistencia a la dominación. Es la tesis de De Certeau. Lejos de la confrontación y de las luchas abiertas y colectivas, la resistencia toma la forma de las prácticas cotidianas y de lo anonimato (1980). Algunas décadas antes, una interpretación culturalista de la experiencia popular marca los espíritus y los marcos de interpretación de manera duradera (Lewis, 1964). Esta lectura culturalista también elude determinantes sociales y políticos, estructurales, bajo el concepto de rehabilitación cultural o de valorización de minorías culturales. Hemos ahí una deriva post-modernista que consiste en sobrevalorar formas culturales alternativas. Pero nada dice tales formas culturales son más justas, respetuosas de las diferencias de género, o más progresistas. Para otros, finalmente, las perspectivas de la gobernanza actual radica en la posibilidad para los nuevos sujetos políticos de ser reconocidos como responsables y parte integrante de la sociedad. La potencia del sujeto autónomo y sensible consiste en ser **consciente** de pertenecer a un colectivo, con limitantes, pero con cierto grado de libertad.

Aquellos abordajes diferentes no son nada exclusivos. Proponen puertas de entrada diferentes para analizar la gobernanza. Estos abordajes se articulan a comunidades epistémicas bien identificadas. Muy a menudo, los problemas entre los abordajes no vienen tanto de lo que se dice del terreno sino de las familias conceptuales y políticas a los cuales pertenecen. Aquellos marcos conceptuales definen el horizonte de lo pensable, las hipótesis o las explicaciones privilegiadas. Pero también revelan la manera como se puede orientar el discurso para propiciar una situación deseada. Basándome en estas doble consideraciones (lo imaginario / lo preformativo), he caracterizado 3 regímenes de explicación de la gobernanza.

### ***3.2. Tres grandes regímenes para interpretar la gobernanza***

La gobernanza no tiene como objetivo reducir las desigualdades ni llegar a las decisiones más adecuadas (en el sentido del interés general). La gobernanza tiene como objetivo diluir la conflictividad en el debate, la negociación, la promoción de poderes locales y actores emergentes. Repito los 2 elementos fundamentales para caracterizar la gobernanza: el contexto político-histórico de cada ciudad (más material), y los referentes epistemológicos usados para el análisis (más ideal).

No identificar la particularidad de ese referente conceptual, es ignorar la parte ideal, imaginaria, que es constitutiva de la gobernanza, de sus formas y procesos prácticos. Hace décadas ya que reivindicar el “derecho a la ciudad” es legítimo. Ahora bien. Hoy día, está acompañado del “deber de responsabilidad” del ciudadano para acceder a la ciudad, o mantenerse ahí. La experiencia urbana refleja la responsabilidad de los individuos y de sus elecciones en un espacio muy codiciado. Ya no se trata de reconocer una experiencia socializada: el derecho a la ciudad de H Lefebvre no tiene nada que ver con el merecer la ciudad de O Oszlak para quién la base fundamental de la actuación legítima en la ciudad radica en el mercado y en el individuo responsable. El derecho a la ciudad ya no es un horizonte colectivo sino una modalidad de las relaciones sociales con la cual se puede especular. Se merece. Este “derecho” es objeto de desigualdad, de asimetría, y de arbitraje entre prioridades.

En el terreno, uno se enfrenta más con el “como” garantizar mejores condiciones de acceso a la vivienda, que con el “por qué” asegurar una vivienda para todos. La necesidad de “negociar” y las formas de actuar se substituyen a la discusión sobre el devenir colectivo y sobre el proyecto social. El proyecto de ciudad y colectivo retrocede a favor de dimensiones operacionales y tecnificadas. En este contexto, se han identificado 3 regímenes de interpretación:

- Un régimen histórico-político insiste sobre las condiciones materiales e ideales de emergencia de la gobernanza metropolitana. Se entienden los motores de las movilizaciones y de las estrategias de acceso a la vivienda gracias a la historia de las relaciones al poder, de la organización y de la dinámica social, pero también gracias a los marcos cognitivos y conceptuales de cada época. La génesis de la gobernanza está en juego, su estructura causal.
- Un régimen más pragmático, y hasta oportunista, focalizado en la capacidad de los actores de actuar en función de una situación y de su posición en el nuevo juego de la gobernanza metropolitana. El auge del paradigma liberal en la gestión metropolitana se acompaña de una transformación de las relaciones de poder, abriendo brechas y oportunidades de emancipación, o de apropiación. El enfoque



pragmático parte del terreno y de los márgenes para actuar, más de lo que cuestiona los contornos de la acción, las reglas del juego. Es poco crítico.

- Un régimen político-ideológico presenta una carga política mayor. Considera más bien las oposiciones y los intereses divergentes que tanto las lecturas como los usos de la gobernanza pueden alimentar. La gobernanza metropolitana se convierte en un espacio de lucha y roces sociales en él que uno parte de una manera de ver e interpretar el mundo social, oponiéndose a otros principios, considerados como indebidos, ilegítimos. La idea de este régimen consiste más bien en partir de unos pre-conceptos sociales para probar su capacidad de explicar el mundo e interpretar los mecanismos de gobernanza observados. No parte del terreno (como los regímenes anteriores), sino al revés.

Aquellas 3 posturas (histórico-político, pragmático, y político-ideológico) no son exhaustivas ni exclusivas. Pero al diferenciarlas, quise **realizar un trabajo crítico** a la hora de asesorar decisiones e interpreta el mundo social.

## Conclusión

Con la gobernanza, estamos presenciando la difusión de un modelo globalizado de gestión liberal de las grandes metrópolis que está colonizando el resto de las prácticas, inclusive en las “periferias” más creativas e innovadoras, como en las ciudades de América latina. Y eso que se tiene el presupuesto participativo en Brasil (que toca una parte muy pequeña del presupuesto), las cooperativas de vivienda en Argentina (pero ya se ha cerrado la ventana política), o los consejos comunales en Venezuela (cuya autonomía en relación con el poder central se puede cuestionar). Presenciamos una tensión constante de modelos de gestión territorial y de interacción social, pero a ese juego sabemos quién gana siempre.

Este modelo globalizado se caracteriza por la dominación del mercado, la recomposición del rol del estado, la consolidación de una “sociedad civil” paralela a la contracción del ámbito privilegiado de actuación del dominio público. Algunos ejemplos: se privatizan servicios y acciones públicas (pensad en el *New Public Management*), se llega casi a secesiones fiscales (escondidas, en el caso de Caracas por ejemplo, bajo el pretexto de descentralización), se deja a la caridad o a las fundaciones la iniciativa (inclusive de inversión) en tal sector o tal otro, se externaliza el interés general (con la narrativa según la cual la iniciativa privada garantiza la emancipación del individuo). No se puede pensar la gobernanza **fuera de este contexto** de metropolización / globalización (Brenner and Theodore 2002; Peck and Tickell 2002; Ribot 2012) NI **fuera de las condiciones locales** en las cuales ocurre.

Entre las observaciones de terreno (primera parte) y el trabajo sobre los regímenes que influyen la lectura sobre la gobernanza (tercera parte), se ha necesitado (en la segunda parte) un esfuerzo de investigación sobre la estructura causal tanto de las **modalidades de gobernanza** como de la **manera como se estudia y como se plantea**. Volvemos a encontrar la doble problemática inicial (caracterizar la gobernanza tanto en la práctica como en sus fundamentos conceptuales). Para unir las 2 partes, ha sido necesario investigar los mecanismos causales, las condiciones de emergencia, o sea preguntar un “porqué” se hace así, y no solo un “como” hacer las cosas.

No se puede tener una mirada solamente técnica, “despolitizada”, sobre una noción tan operacional como la gobernanza. No es solo una cuestión de “como hacer”, “como mejorar el proceso de decisión”. La gobernanza es una herramienta de organización social. Defender una postura exclusivamente “técnica” (defender mejores procesos de votación, agilizar las consultas de la población, defender la emergencia del consenso...) ya de por sí es una postura política: es una manera de lidiar con las interacciones sociales. Los conflictos no desaparecen. Tampoco los intereses divergentes. Están mediatizados por un modelo de interacción llamado “gobernanza”.

Al final, no hay una buena definición de la gobernanza. Lo único, es que hay que estar consciente de la importancia de la comunidad epistémica en la que uno se ubica. Cada postura tiene ventajas y límites. Ninguna es neutra, todas tienen fundamentos e implicaciones. Siempre es bueno interrogar la postura que domina y pensar un poco agua arriba para identificar los pre-conceptos sociales y escoger en plena consciencia su marco referencial, y no solo reproducirlo.