

El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas¹

Debate o discusión en teoría social.

GT 13- Reforma del estado, gobernabilidad y democracia

Mary Luz Alzate Zuluaga²
Gerardo Romo Morales³

Resumen:

Abordamos en este artículo la gobernanza y las transformaciones que suponen su aparición para la concepción de lo público, desde una perspectiva institucional. Nos acercamos a esta categoría a partir de los principales autores de la misma, discutiendo sus características diferenciadoras con respecto a la concepción de administración tradicional en el estado moderno. Así mismo, proponemos un análisis de las principales discusiones de la perspectiva institucional con respecto a los cambios en la trama de lo público y de la arena política que suscita el enfoque de la gobernanza, para concluir con unas reflexiones, en general, sobre el proceso gubernativo en América Latina.

Palabras clave: Gobernanza, instituciones, Gestión de lo público.

I. La gobernanza: Definiciones y planteamientos.

Para la postura crítica que aquí proponemos con respecto a la gobernanza, empezaremos por presentar las definiciones teóricas que sobre el concepto se han defendido, intentando dilucidar los principios rectores de esta perspectiva y su estructura operativa, a modo de mecanismos de acción para la concreción del proceso gubernativo.

La gobernanza se ha propuesto desde el ámbito académico como un planteamiento novedoso del relacionamiento e interacción interdependiente entre las esferas pública y privada, los grupos de interés y los ciudadanos en la tramitación de los grandes problemas sociales y/o en la búsqueda de un desarrollo económico y social equilibrado. (Kooiman, 2005; Peters y Pierre, 2005; Mayntz, 2001)

A partir de los cambios experimentados en el manejo de lo público y lo administrativo en los países europeos en la década de los noventa, se comienza a plantear un enfoque basado en estructuras y procedimientos de gobierno orientados por una racionalidad de eficiencia y calidad en las decisiones desde la interacción de los distintos estamentos de la sociedad. “Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global.” (Prats Català, 2005: 155)

¹Este artículo hace parte de las reflexiones de los autores en el marco del proyecto de investigación: *Acción colectiva, instituciones y gobernanza. Análisis de la construcción de la agenda gubernamental a partir de un estudio de caso en México (2009-2012)*.

²Doctora en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora en dedicación exclusiva de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

³ Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de la Universidad de Guadalajara en México.

Según Peters y Pierre (2005) los cambios que se han dado en el estado y en la sociedad en las últimas décadas están en el centro de esta nueva propuesta de gobernación. De acuerdo a los autores, estos se refieren fundamentalmente a la complejidad social acaecida, la crisis financiera del estado, el cambio ideológico hacia el mercado, la globalización del capital privado y la aparición de la Nueva Gestión Pública, que pone como puntal la perspectiva economicista, de la maximización de los beneficios con la disminución de los costos, en la dirección de las políticas públicas.

En este sentido, desde el año 2000 instituciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ya asumían una definición de gobernanza considerada innovadora para el momento: “governance para el PNUD significa hoy ‘el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas’”. (PNUD, citado en Prats Català, 2005: 164).

A la anterior definición todavía no se agregaban los apelativos que en los últimos años se le ha dado a la gobernanza: como un proceso directivo de los asuntos públicos que supone una nueva forma de legitimidad y actuación pública, centrada en la participación activa de los ciudadanos a través de sus organizaciones privadas y sociales. De lo cual se infiere una sustitución del sistema jerárquico de actuación pública, en la que la centralidad de la toma de decisiones y consensos estaba antes localizada en las administraciones gubernamentales y en toda forma de representación estatal.

De esta condición se transitó a una definición de gobierno basado en acuerdos, desde una perspectiva de activación de relaciones de interdependencia, cooperación y trabajo en red de los distintos actores estatales, empresariales y sociales, lo que implica concebir el actuar en la vida pública desde una perspectiva voluntarista que va un paso adelante de las regulaciones y normativas gubernamentales, para la identificación de problemáticas sociales y de bienestar general. Se afirma así la adopción de una “perspectiva más cooperativa y consensual que la que se había dado en los modelos tradicionales de gobernar” (Cerrillo, 2005: 12).

En este sentido Kooiman afirma:

El gobierno interactivo o sociopolítico será considerado como los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo (Kooiman 2005: 58).

Al considerar un proceso tal de gobernanza, es necesario contextualizarlo en las sociedades desde y para las que los autores mencionados escriben, es decir, esos estados europeos en los cuales existen ciertas condiciones de relación cooperativa que parecen “(...) haber facilitado el camino hacia las nuevas formas emergentes de gobernanza” (Prats Català, 2005: 162).

Habiendo introducido los aspectos definitorios del enfoque de la gobernanza, es necesario considerar que en otras sociedades como las de los países de América Latina, que no cuentan con la misma tradición de *partenariados*⁴ públicos-privados (Canto Sáenz, 2012), tales postulados de cooperación y voluntarismo entre los distintos estamentos no son fácil ni necesariamente traducibles y trasladables a sus actuales marcos institucionales y de gobierno⁵. Lo que desdiciendo la existencia de un escenario de prácticas público-privadas de cooperación y trabajo solidario en defensa del bienestar general. Frente a

⁴Esta categoría refiere a la condición de *partners*, socios. Es decir, de una fuerte tendencia a la asociación para la defensa de los intereses comunes.

⁵ Pensamos, por ejemplo, en la larga experiencia que los estados latinoamericanos han tenido con las distintas empresas multinacionales, cuyas actividades productivas en distintas ocasiones han generado externalidades negativas y derivado en problemáticas ambientales y de conflictividad social (Gudynas, 2002; Escobar, 1999).

lo cual, se requeriría de la ampliación normativa y de andamiaje institucional que procure tal cambio equilibrado y de asociacionismo en las relaciones entre estados y empresas (Alzate, 2011).

II. Problema de investigación: Principios rectores de la gobernanza y los interrogantes sobre su estructura operacional.

En el enfoque de gobernanza se asume que para la resolución de distintas problemáticas sociales se puede llegar a un consenso, basado en la idea de unos intereses y definiciones compartidas sobre el bien común y/o una misma racionalidad en la orientación de actores tan disimiles como los públicos, privados y civiles, que pueda llegar a otorgarle la misma importancia a unos valores sobre otros en la sociedad, algo complejamente determinista y de difícil realización.

Más allá de esto, en el cumplimiento de unas demandas de acciones gestionadas en red gobierno-empresa-comunidad, no se consideran las posibles fallas organizacionales en la interdependencia de los actores públicos, privados y de ciudadanos en general, para la definición de las cuestiones que demandan mayor atención pública. Desconociendo a su vez que algunos asuntos que logran entrar al circuito de la opinión pública, lo hacen por una previa selección discursiva, mediática y de oportunidad política, hasta adquirir una importancia generalizada en la población.

Términos como transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia, hacen parte del marco valorativo sobre el cual se pretende fundamentar el proceso de la gobernanza tanto para el ámbito privado, como para los demás actores públicos, los grupos de interés y los ciudadanos. Esto implica un espacio de discusión y promoción que pretende re-direccionar, más que ampliar, el marco de generación de políticas públicas. En este sentido Peters y Pierre afirman:

Un importante componente de la gestión de estos asuntos no es tanto inventar nuevos instrumentos políticos y acuerdos institucionales (aunque esto es un reto importante en sí mismo), sino más bien una cuestión de imponer o fortalecer un nuevo conjunto de valores al aparato gubernamental y a la sociedad. (Peters y Pierre, 2005: 51).

Según la perspectiva de la gobernanza, el funcionamiento de trabajo conjunto entre las instancias públicas y las empresas que tienen presencia en las jurisdicciones de las administraciones locales, se debería realizar de acuerdo a unas normas, pautas de dirección y trabajo en red, concretando acuerdos colectivos para la coparticipación entre actores, con la definición de una instancia que coordine la resolución de conflictos y verifique la eficacia de la acción o del programa conjunto propuesto por los actores que hacen parte del proceso gubernativo.

Entendiendo así el proceso, como la interacción de actores sociales, empresariales y gubernamentales del orden nacional, regional y local en una relación de co-gestión, co-dirección y co-guía (Kooiman, 2005). En este escenario, la acción de gobernación y la responsabilidad derivada de dicha acción queda diluida en ese espacio público difuso. De este modo, “al difuminarse la frontera entre las dos esferas [público-privadas] se redistribuyen las responsabilidades hacia lo colectivo entre múltiples actores y el poder político se dispersa entre una gran diversidad de sujetos” (Canto Sáenz, 2012: 346). Lo que también puede traducirse como un proceso de socavamiento, debilitamiento o transformación de las estructuras institucionales existentes a partir de la globalización, (Krasner, 2010: 141).

Lo cierto es que esa suerte de dispersión del poder político se deriva, siguiendo a Sassen, entre otras circunstancias, de las negociaciones entre los estados nacionales y los sujetos económicos globales, en las cuales:

Podemos observar una nueva normatividad que sigue la *lógica operacional* del mercado de capitales y que está teniendo éxito a la hora de imponerse y controlar aspectos importantes de la creación de políticas económicas nacionales, a pesar de que, como se ha señalado en muchas ocasiones, algunos Estados sean más soberanos que otros en estos temas. (Sassen, 2010:123)

Ahora bien, en nuestra opinión, uno de los asuntos que son aún de difícil explicación en este marco de acción, está relacionado con los aspectos difusos sobre la forma como se hace operativo el proceso de gestión, dirección y ejecución de la política pública y que genera los siguientes cuestionamientos, ¿Cuál es el *how to* que brinda las herramientas y procedimientos planificadores que deberán llevar a cabo los actores involucrados en el proceso decisorio? ¿Dónde queda la creación de instrumentos políticos, la formulación de políticas y acuerdos institucionales para la Identificación de problemas que las partes están interesadas en resolver? ¿Quién define el cómo y cuándo se llega a la forma consensuada, negociada y con objetivos compartidos en este modelo de gobernanza?

III. La perspectiva institucional como una aportación teórica a la discusión sobre la gestión de lo público.

En nuestra opinión, los anteriores cuestionamientos son fundamentales, pero también creemos que para dar respuestas medianamente congruentes desde el ámbito latinoamericano, es indispensable que generemos nuevos acercamientos teóricos que consideren la complejidad del asunto, en ese sentido presentamos a partir de este apartado, lo que entendemos por instituciones, los cambios en las mismas y en lo que proponemos como sistemas de acción concretos (SAC) que operan para el caso de lo que hemos llamado aquí la administración tradicional de lo público en el estado moderno y para la gobernanza.

Por instituciones entendemos, aquellos constructos sociales que tienen los siguientes rasgos comunes: por una parte, el estar relacionadas con normas, reglas, rutinas y en general elementos restrictivos para la conducta humana o sus pulsiones. Y por la otra, estar referidas a asuntos profundamente enraizados en la vida de las sociedades en dos sentidos: las instituciones refieren a formas de acción individual que son relevantes para la sociedad por lo amplio de las prácticas que representan (en el sentido de la cantidad de personas que se ven constreñidas por ellas), y por el largo espacio de tiempo en el que se perciben como hegemónicas. De esa manera, las instituciones al incentivar un tipo de comportamientos son restrictivas (positiva o negativamente); restringen prácticas que se consolidan cristalizadas en formas organizativas que se estructuran con rasgos que le definen como tales, y sólo son instituciones, cuando han cubierto, con su forma específica, periodos prolongados de tiempo histórico (Romo y Pavón, 2011).

En sentido estricto, las normas, las reglas y las rutinas sólo son instituciones cuando se expresan cristalizadas, o *hechas cuerpo*, en acciones organizadas (Crozier y Friedberg, 1990) con un importante sentido de ceremonia o ritualización (Meyer y Rowan, 1999).

Consideramos que un conjunto de restricciones, cuando se encuentran operando de manera conjunta en un espacio social concreto en términos espaciales y temporales como marco institucional, es considerado en este artículo como un *sistema de acción concreto* (Friedberg, 1993). Es decir, como ese campo que se estructura por determinadas y finitas reglas de juego, por ciertos mecanismos de regulación. Éstos últimos "(...) definen la pertinencia de los problemas y apuestas en torno a los cuales los actores interesados pueden movilizarse [además] organizan, mediatizan y regulan tanto las interdependencias "objetivas" de los participantes como los procesos de intercambio resultantes." (Friedberg, 1993: 293)

A partir de lo señalado en el primer apartado, podemos considerar a dos como los sistemas de acción concretos fundamentales: el que se construye alrededor de la administración tradicional de lo público en el estado moderno (SAC-EM), y el que se construye bajo el discurso de la gobernanza (SAC-G).

Por la manera en la que lo relatamos antes, se podría considerar que estamos ante la presencia de una sustitución de sistema de acción concreto como la forma hegemónica de relación, coordinación y regulación de las interacciones de los sujetos en el mundo occidental, pero, ¿Es así? ¿Es eso posible? ¿Cómo es que las instituciones cambian?

IV. Cambio institucional. A modo de estrategia metodológica.

Ante la pregunta por la posibilidad del cambio institucional, diremos en principio que sí es posible, y que para poder observar en un sentido analítico el mismo, es indispensable tener en cuenta dos aspectos: el estructural referido al proceso de cómo es que dicho cambio se genera, y cuál es el papel de la voluntad o racionalidad de los actores involucrados en el mismo.

Hay en ese sentido, dos posturas básicas. Para la primera, el asunto es cuestión de diseño eficiente. En esta, es posible considerar cambios planeados, en la búsqueda de efectos deseados de cambios societales. En esta perspectiva podemos incluir trabajos como los de Jon Elster, por ejemplo, para quien las “(...) instituciones son formas de hacer las cosas que surgen o evolucionan gradualmente”, y las cuales:

(...) aun cuando han tomado una forma definitiva, pueden ser conscientemente adoptadas e implementadas por las organizaciones. Consideremos, por ejemplo, las transiciones en Europa de 1989-1990. Las nuevas democracias adoptaron la institución de la economía de mercado y crearon bolsas de valores y otros organismos para hacerla realidad. En sus constituciones, diseñaron tribunales constitucionales con el poder de derogar leyes inconstitucionales. Incluso, cuando se trataba de lidiar con sus predecesores autocráticos, adoptaron instituciones de justicia transicional. (Elster, 2007: 427-428)

Por otro lado, estaría aquella postura, que asume una visión de las instituciones que considera que el asunto del cambio institucional es mucho más complicado. Más que de cambios como efecto, de lo que hablaríamos es de procesos de transición que no son percibidos en la inmediatez, no son por supuesto cambios que se puedan diseñar desde la suma de voluntad y racionalidad que se le atribuyen al *homo economicus*, y no podrían ser el resultado de modificaciones diseñadas desde un *thinking department* concreto de una organización específica, o de uno conceptual e imaginario para la sociedad en general.

En nuestra opinión, los cambios institucionales posibles, no son necesariamente eficientes en el sentido que una racionalidad absoluta podría suponer como ideales.

Asumimos con March y Olsen (2005) que lo que aquí se entiende por institución, puede funcionar tanto como factores de estabilidad como de cambio, y que es la experiencia histórica la que irá marcando los tiempos de observación de dichos procesos. En esta perspectiva, nunca los cambios serán “instantáneos o deseables en el sentido de que el sistema se vuelva cada vez más óptimo.”⁶

⁶ Agregan los autores noruegos: “Como resultado, el supuesto de la eficiencia histórica no puede sostenerse. Por eficiencia histórica entendemos la idea de que las instituciones de alguna forma se vuelven sensibles a adaptarse a su ambiente para mejorar y que rápidamente adoptan una solución de equilibrio única para el problema de sobrevivir y prosperar (...) pero la adaptación es menos automática, menos continua y menos precisa de lo que se asume en los modelos de equilibrio (como en el modelo de eficiencia histórica) y no necesariamente provee a la institución de eficiencia y sobre vivencia.” (March y Olsen, 2005: 11).

Además, cuando una modificación institucional está sucediendo, se puede presentar la situación de que ésta se genere en una especie de efecto perverso en el que se consoliden situaciones diferentes a lo que se esperaba.

V. Resultados: El Sistema de acción concreto en la administración tradicional de lo público en el estado moderno

La aparición del estado moderno, constituye un proceso de sustitución institucional que supuso la desaparición del antiguo régimen como forma fundamental de estructuración de actuaciones posibles, y en su lugar aparecieron formas restrictivas e incentivos que son propias de lo que ahora conocemos como modernidad, por ejemplo, la desaparición del súbdito y la aparición del ciudadano como sujeto fundamental.

Si bien la modernidad como categoría conceptual está involucrada en una infinidad de discusiones, consideramos que hay un consenso básico con respecto a dos elementos que son importantes para lo que aquí decimos: que ésta existe como realidad de convivencia en el mundo occidental, y que hay ciertos rasgos que son básicos en su definición.⁷

Para los fines de este artículo, vamos a recuperar solo aquellos rasgos que nos permitan entender las características que definan al sujeto de la modernidad, y las principales restricciones institucionales que permiten y fomentan su existencia y reproducción societal, de tal manera que seamos capaces de ver esos rasgos en el cambio institucional que observamos para el manejo de los asuntos públicos, a través de la sustitución de Sistemas de Acción Concretos. Veamos.

El actor de la modernidad indispensable para la vida política en general, y para la gestión de los asuntos públicos en particular, va a ser el ciudadano. Éste se va a caracterizar por vivir una condición de movilidad que solo va a ser posible una vez que se diluyen esas fronteras de clase o de estamentos que eran propias del antiguo régimen (Ver Gellner 1997, 1998; Anderson, 1993; Hobsbawm, 2000). Además, y de manera teórica, para que esta movilidad sea posible, los sujetos tendrán que vivir en una condición de atomización que les homogeneice y en donde sus identidades fundamentales no van a ser horizontales o estamentales.

La atomización, homogeneidad y movilidad del sujeto de la modernidad, va a estar condicionada, no por asuntos de sangre, clase o estamentos, sino por una serie de condiciones normativas, que van a tener ciertas características diferenciales que le distinguen de otros marcos normativos posibles.

Al respecto, la mejor descripción de los tipos ideales de restricciones, es la famosa categorización que hiciera Weber (1981) de los tipos ideales de dominación. En este caso, la que corresponde a la de la modernidad, será la de la dominación legal racional o burocrática, que se va a distinguir por estructuras de actuación claramente jerárquicas, donde rige la idea de una racionalidad capaz de establecer normas y procedimientos eficientes, y donde los lugares para cada sujeto en esa estructuración están claramente establecidos en normas escritas, con las atribuciones que se esperan de cada una de ellas.

Estos elementos son los que nos ayudan a identificar lo que suponemos el marco institucional propio de formas burocráticas modernas y que son las del estado-nación de la modernidad las que contienen claramente esta condición.

⁷ Gellner (1998 y 1994) por ejemplo, analiza la transición suponiendo tres etapas en el desarrollo de las sociedades humanas (no obligatorias ni lineales): De caza y recolección, agraria e industrial. Y mediante el análisis de tres esferas posibles de la acción humana, la producción, la coerción y la cognición, establece los rasgos diferenciales que permiten suponer que se está en presencia de una o la otra. Por ejemplo, con respecto a la cognición, en el caso de la etapa agraria, el conocimiento estará básicamente monopolizado por la casta sacerdotal y de élites seculares minoritarias, y había una percepción cíclica del tiempo. Mientras que en la época industrial y propiamente moderna, el racionalismo será preponderante y el conocimiento tenderá a masificarse y extenderse en una clerecía individual de sujetos móviles y homogéneos. (Gellner, 1994)

VI. Características diferenciales de la gobernanza con respecto al modelo tradicional de gobernar.

En concreto para las sociedades anglosajonas, la gobernanza se ha caracterizado como una perspectiva que fomenta la participación ciudadana y las relaciones horizontales entre los distintos actores de interés, con la idea de un equilibrio de fuerzas y la disminución de asimetrías de poder. Tal equilibrio entre los actores genera, entre otros resultados, la posibilidad de compartir recursos físicos, técnicos, financieros y humanos derivados de esa misma interrelación entre las instituciones públicas, las empresas localizadas en distintos ámbitos y la ciudadanía.

El modelo tradicional de manejo de lo público, en el contexto europeo, estuvo fuertemente marcado por el desarrollo de un sistema de bienestar social costado estatalmente, gracias a un consolidado sistema tributario en el que importantes procesos democráticos hacían parte del proceso de administración pública.

Esta condición contrasta con la de aquellas sociedades que han vivido conflictos de distinto orden, y en donde el día a día de la mayoría de las personas ha estado rodeado de privaciones materiales y civiles que para su solución, requerirían de robustos procesos de trámite institucional y la invocación a la emergencia de la interacción e interdependencia de los actores públicos y privados, dentro de un marco institucional que no se tiene, y que ha sido precariamente gestionado por parte del estado.

En la práctica tradicional de la administración de lo público, antes que esa simetría ideal, lo que sucede es que desde el ápice de una jerarquía estructural, se racionaliza una visión de los problemas públicos y sus soluciones, que en la práctica, termina beneficiando a ciertos grupos y a sus intereses económicos. En esta perspectiva lejos se está de poner en práctica aspectos fundados en el ejercicio de planificación participativa interdependiente de los distintos actores del modo “simétrico” y “voluntario” que se postula en la gobernanza, para la identificación de las demandas colectivas más apremiantes de respuesta y gestión política.

Así mismo, esta gestión tradicional involucra un proceso en el que las distintas esferas pública y privada viven una separación abierta, con órganos de la administración pública “(...) coordinados entre ellos, subordinados a la autoridad política y obligados a respetar a los individuos e intereses del exterior a los que regulan y sirven” (Shapiro, 2005: 203).

La transición del modelo de administración tradicional al de la gobernanza, se puede observar también como parte de la transformación en la soberanía del modelo estatal que Ferrajoli (1999) describe como una condición de crisis que desde “arriba, supone la transferencia de funciones a instancias supra-estatales.

En este contexto, de manera paralela al proceso de des-estatalización de las relaciones en la sociedad -- lo que ha significado un menor protagonismo en la dirección de la vida común por parte de las entidades estatales para los aspectos de regulación, trámite y gestión de las soluciones para los asuntos públicos --, se ha ido dando un proceso de adopción de posturas críticas que reclaman soluciones sociales a problemas derivados de las externalidades empresariales y de los rezagos estructurales que siguen vigentes.

VII. América Latina: Ni chicha ni limoná. A modo de reflexión final

Nuestro argumento fundamental en este artículo, supone la idea de que el sujeto de los sistemas de acción concretos referidos, así como el marco institucional correspondiente, que de manera teórica se consideran como indispensables, y de manera práctica aparecen con un nivel importante de

cumplimiento de sus características fundamentales en otros contextos (Europa occidental y Estados Unidos o Canadá, por ejemplo), en el caso de América Latina no sucede así.⁸

Lo que afirmamos aquí, es que ni lo tradicional ni lo novedoso en términos de enfoque sobre el manejo de lo público se ha podido realizar y se trata en parte debido a que no han existido marcos normativos similares a los de esos países de primer mundo. Esto es, el marco institucional ha sido diferente y, por ejemplo, lo que en otras partes es descentralización y muchos nodos en la red de decisiones, en América Latina se trata en realidad de fuertes cacicazgos locales dispersos sin presencia estatal fuerte. Teóricamente, el sistema de acción concreto de la burocracia o de la gobernanza, suponen el desarrollo de condiciones claramente modernas en la conformación de los sujetos indispensables, o de los marcos institucionales fundamentales para que estos operen con un nivel de eficiencia y legitimidad suficiente. Como vimos, se requiere de ciudadanos plenos, gestores y móviles, así como de estructuras en donde la ley escrita sea el referente de legitimidad para el establecimiento de las estructuras jerárquicas, así como para el funcionamiento de los roles y las atribuciones tanto de los funcionarios públicos, como para la relación de estos con los sujetos de la acción gubernamental.

Por otra parte, aun cuando teóricamente es posible asumir que nunca hay una coincidencia plena entre los componentes formales e informales del marco institucional, es de conocimiento común asumir que en los países desarrollados el primero primará o será el juez supremo cuando exista alguna discordancia entre estos (North *et al.*, 1999).

Una explicación que marca la diferencia con respecto a los países de América Latina, es la que establece que la construcción de algunas de las instituciones fundamentales de la modernidad no se desarrolló de manera adecuada.⁹

Los sujetos nunca lograron desprenderse totalmente de las condiciones de corporativismos propios de las etapas que podríamos comparar con el antiguo régimen de otras latitudes, la clerecía no se masificó y la movilidad está todavía mediada por importantes barreras de clase, o incluso por cuestiones típicamente racistas o estamentales. Y con respecto a las estructuras, lo que va a caracterizar a nuestros sistemas políticos va a ser una condición de corporativismo y patrimonialismo, en donde lo legal va a ser un referente que va a estar siempre dependiendo en sus ajustes a lo que la cultura política determine como acción adecuada.¹⁰

Por lo anterior, tenemos que concluir que con respecto a nuestra vida política y de gestión de lo público, lo que se ha dado en realidad, es una situación que se desprende de nuestra relación con la modernidad: no llegamos a tiempo, y lo que intentamos, supuso siempre una especie de emulación siempre incompleta y angustiante, que se caracterizó por la simulación, y, en el mejor de los casos, algunas situaciones parcialmente eficientes en aquellas regiones o sectores que contaban con características que permitieran ser medianamente burocráticos en el ideal weberiano.

Si la modernidad para las formas tradicionales nunca se alcanzó por completo, para la gobernanza las cosas tienen un matiz similar. No hay tampoco las condiciones estructurales requeridas, por lo que lo que se intenta, responde una vez más a una fachada detrás de la cual, los cacicazgos de siempre, la cultura política anquilosada, los ciudadanos desinformados y enajenados, difícilmente pueden sostener las condiciones para que lo aquí reseñado se cumpla.

Por supuesto que en América Latina se han dado considerables procesos políticos y sociales en los que los esfuerzos individuales y colectivos son destacables para la vida pública, que no mencionamos

⁸Al menos no en todos los casos, o no con un nivel de cumplimiento suficiente para decir que se dan los requisitos teóricos indispensables, o fácticamente probados en otros países occidentales de primer mundo.

⁹ Es lo que da lugar a que algunos autores consideren que los ciudadanos son *imaginarios*, (Escalante, 2009), y las naciones *inconclusas* (Romo, 2009)

¹⁰Hay infinidad de dichos populares que son *argot* común entre la clase política de nuestros países, por ejemplo: “Al amigo justicia y gracia. Al enemigo, justicia a secas”, “Vivir fuera del presupuesto es vivir en el error”, “El que no se transa, no avanza”, etc.

porque no es el objeto de este análisis.¹¹ Sin embargo, lo que afirmamos es que hay que buscar otros referentes teóricos que nos permitan observar lo que pasa en nuestras sociedades, de una manera descolonizada, para que podamos buscar otros criterios de eficiencia en las políticas públicas e incluso, de justicia social (Cf.Dussel, 2006).

Se trata entonces de desmontar la aplicación de conceptos acuñados por otras realidades e incorporar, al análisis de lo público, conceptos que describan y permitan entender nuestro campo de acción y referencia institucional particular. En la voz de Mignolo esto implica recepcionar la fuerza de las historias locales, que acabe por “configurar una comunidad de interés” (Mignolo, 2003, 218) con el conjunto de valores y reglas básicas que de allí se desprenden, irreductibles a la racionalidad moderna.

Referencias bibliográficas:

- Aguilar, L. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Alzate Zuluaga, M. (2011), “Responsabilidad social: Hacia un nuevo relacionamiento entre empresas, Estado y ciudadanos”, en *Revista Virtual Universidad Católica Del Norte*, 33, mayo-agosto.
- Anderson, B. (1993), *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Canto Sáenz, R. (2012), “Gobernanza y democracia: De vuelta al río turbio de la política”, *Gestión y Política Pública*, 2, Vol. XXI, pp. 333-374.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005), “La Gobernanza hoy: Introducción”, en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 Textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública INAP, pp.11-30.
- Crozier, M. y Friedberg, E.(1990),*El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México, Alianza Editorial.
- Dussel, E. (2006), *20 tesis de política*, México, Siglo XXI, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina el Caribe.
- Elster, J. (2007),*Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences*,Cambridge,Cambridge University Press.
- Escalante, F (2009),*Ciudadanos imaginarios*, México, Colegio de México.
- Escobar, A. (1999), *El final del Salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*, Santafé de Bogotá, ICAN-CEREC.
- Ferrajoli, L. (1999), *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- Friedberg, E. (1993),“Las cuatro dimensiones de la acción organizada” en *Gestión y política pública*, II,2, Julio-Diciembre,pp. 283-313.
- Gellner, E. (1994), *El arado, la espada y el libro: la estructura de la historia humana*, España, Península.
- Gellner, E. (1997), *Naciones y nacionalismo*,Madrid, Alianza Universidad.
- Gellner, E. (1998), *Nacionalismo*, Barcelona, Destino.
- Gudynas, E. (2002), *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible en América Latina*, San José, Departamento Ecuménico de Investigaciones, Universidad Estatal a Distancia, Universidad Bíblica Latinoamericana.

¹¹Algo que también requeriría de otro esfuerzo de racionalización es el considerar que algunos de los elementos fundamentales de la gobernanza se han desarrollado a lo largo de muchos años, incluso bajo la égida de las formas más tradicionales de la administración pública, gracias a la presión de grupos organizados de la sociedad civil que fueron institucionalizando como legítimas ciertas formas de lucha o demandas concretas. Nos referimos por ejemplo, a la demanda de transparencia en las prácticas presupuestales, o del uso de los recursos de las entidades públicas que corresponde al pago tributario que hacen las compañías nacionales y multinacionales por concepto de regalías e impuestos de las operaciones derivadas de las actividades económicas extractivistas.

- Meyer, J. y Rowan, B. (1999), "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia" en W. W. Powell y P. J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, pp. 79-103.
- Hecló, H. (1978), "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King (ed.) *The New American Political System*, Washington, American Enterprise.
- Hobsbawm, E. (2000), *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica.
- Krasner, S. (2010), "La soberanía y la globalización", en Gunther Teubner, Saskia Sassen y Stephen Krasner, *Estado, soberano y globalización*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar pp. 139-179.
- Kooiman, J. (2005), "Gobernar en gobernanza", en A. Cerrillo i Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 Textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública INAP pp. 57-82.
- March, J. y Olsen, J. (2005), "Elaborating the new institutionalism" en *Working paper*, 11, March.
- Marks, E. (1998), "Análisis de redes de políticas públicas. Una perspectiva británica" en *Gestión y política pública*, VII, 2.
- Mayntz, R. (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" en *Reforma y Democracia*, 21, [en <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/EI%20Estado%20y%20la%20sociedad%20civil%20en%20la%20gobernanza%20moderna.pdf>, Consultado el 20 de enero de 2012].
- Mignolo, W. (2003), *Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*, Madrid, Ediciones Akal.
- Moon, M. J. (2002), "The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?" en *Public Administration Review*, 62, pp. 424-433.
- North, D., Summerhill, W. y Weingast, B. (1999), "Order, Disorder and Economic Change: Latin America vs. North America" en Bruce Bueno de Mesquita y Hilton Root (eds.), *Governing for Prosperity*, Yale, Yale University Press.
- Prats Català, J. (2005), "Modos de gobernación de las sociedades globales", en A. Cerrillo i Martínez (coord.), *La Gobernanza hoy: 10 Textos de Referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública INAP.
- Peters, G.B. y Pierre, J. (2005), "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?", en A. Cerrillo i Martínez (coord.), *La Gobernanza hoy: 10 Textos de Referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública INAP, pp. 145-172.
- Romo, G. (2009), *La nación Inconclusa*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Romo, G. Y Pavón, K (2011), La universidad. De institución estructurante a organización mercantilizada, en Rosa Romo-Beltrán y María Rodríguez *Estudios socio-institucionales. Trayectorias, implicaciones y métodos*, Guadalajara, Acento Editores, Universidad de Guadalajara.
- Sassen, S. (2010), "desnacionalización de las políticas estatales y privatización de la producción de normas", en Gunther Teubner, Saskia Sassen y Stephen Krasner, *Estado, soberano y globalización*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, pp. 103-138.
- Shapiro, M (2005), "Un derecho administrativo sin límites: Reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza", en A. Cerrillo i Martínez (coord.), *La Gobernanza hoy: 10 Textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública INAP, pp. 203-212.
- Tat-Kei Ho, A. (2002), "Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative" en *Public Administration Review*, 62, pp. 434-444.
- Weber, M. (1981), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.