



Título: Acercamiento

Técnica: Colores sobre papel

Dimensión: 24 x 34 cm

EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO DESDE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LA GOBERNANZA MULTINIVEL

- * Artículo derivado de los resultados de la investigación terminada *Gobernanza multinivel e Intergubernamentalismo en las relaciones departamento-municipios en Antioquia, 1995-2009. Una mirada desde el cambio institucional* para obtener el título de Magíster en Ciencia Política.

Fecha de recepción: agosto 19 de 2013

Fecha de aprobación: octubre 4 de 2013

EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO DESDE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LA GOBERNANZA MULTINIVEL

*Olga Lucía Zapata Cortés***

RESUMEN

Este artículo presenta los aportes de la teoría de las Relaciones intergubernamentales (RIG) y en enfoque de la Gobernanza Multinivel (GMN) en el estudio de las relaciones entre niveles de gobierno. Ambos, desde la ciencia política, aportan a la comprensión del fenómeno de las relaciones intergubernamentales en tanto permiten el estudio de aspectos formales e informales determinantes en el escenario de negociación, coordinación, formulación de políticas, articulaciones y toma de decisión y, en general, de las acciones que comprometen varios niveles de gobierno. Tanto RIG como GMN abordan elementos teórico-analíticos diferenciados, pero complementarios, para el entendimiento de los mecanismos de coordinación y articulación entre los niveles gubernamentales que conforman un Estado. Más precisamente, las RIG permiten el estudio de las relaciones intergubernamentales desde una tendencia institucional que examina las competencias de los diferentes niveles, la normatividad, el rol de los partidos políticos, la burocracia y los instrumentos de gobierno para el relacionamiento. Por su parte, la GMN permite el estudio de las relaciones que se desarrollan entre diferentes niveles de gobierno desde la manera como los actores las van forjando, por lo que da menos importancia a los marcos jurídicos e institucionales impuestos desde arriba.

Palabras clave: Gobernanza, gobernanza multinivel, Intergubernamentalismo, gobiernos subnacionales.

THE STUDY OF THE RELATIONS BETWEEN GOVERNMENT LEVELS SINCE THE INTERGOVERNMENTAL RELATIONSHIPS AND THE MULTILEVEL GOVERNANCE

ABSTRACT

This paper presents the contributions of the theory of intergovernmental relations (IGR) and multilevel governance approach (MLG) in the study of relations between governmental levels. Both, from political science, contribute to the understanding of the phenomenon of intergovernmental relations, while enabling the study of formal and informal aspects in determining the stage of negotiation, coordination, policy development, and joint decision making and, in general, actions that involve various levels of government. Both IGR as MLG focus in theoretical and analytical elements different, but complementary, to the understanding of the mechanisms for coordination between government levels that make a state. More precisely, the IGR allows the study of intergovernmental relations from an institutional trend that examines the powers of different levels, the policy, the role of political parties, bureaucracy and the government instruments for the relationship. In turn, the MLG allows the study of the relationships that develop between different levels of government from the way the actors are forging, by giving less importance to the legal and institutional frameworks imposed from above.

Key words: Governance, multilevel governance, intergovernmentalism, subnational governments.

** Profesora, Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Antioquia, Medellín, Colombia, Correo electrónico: olga.zapata@gmail.com.

EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO DESDE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LA GOBERNANZA MULTINIVEL

INTRODUCCIÓN

Los niveles de gobiernos en un Estado están en constante interacción y relacionamiento, producto de su función gubernamental, así como de la necesidad de intercambio de recursos, conocimiento y cumplimiento de sus responsabilidades legales. Estas relaciones dependen de factores como el tipo de Estado (unitario, federal, supranacional), el número de unidades subnacionales que conformen el Estado, el grado de centralismo o presidencialismo, la jerarquía de sus funcionarios, la interacción de sus funcionarios, la presencia de prácticas clientelistas o no, entre otros.

Las Relaciones Intergubernamentales (RIG), como enfoque teórico, permite el estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde una tendencia institucional al examinar las competencias de los diferentes niveles, la normatividad, el rol de los partidos políticos, la burocracia y los instrumentos de gobierno formales e informales que se implementan en dicho relacionamiento, tal como lo exponen algunos de sus autores más representativos como Wright (1997), Méndez (1997) y Jordana (2002a y 2002b). Desde este enfoque, se pueden explicar diferentes factores que inciden en la conformación y estructuración de las relaciones entre niveles de gobierno, particularmente, aquellas del tipo formal y regulados; asimismo, permite explicar la permanencia de prácticas informales y no reguladas como el clientelismo, el sostenimiento de relaciones individualistas y jerárquicas en contextos de democráticos y descentralizados.

La GMN por su parte, permite el estudio de las relaciones que se desarrollan entre diferentes niveles de gobierno de manera más flexible porque parte de los supuestos propios de la gobernanza en el sentido de estudiar los diferentes actores que interactúan en el proceso de gestión pública y toma de decisiones, ampliando el espectro de análisis en tanto considera procesos formales e institucionales así como procesos informales y no regulados. El avance del enfoque de la gobernanza, así como de sus diferentes aplicaciones, le permite posicionarse en el campo de los estudios gubernamentales, así como de procesos de regulación y cambio social, tal

como lo exponen autores como Peters y Pierre (2002 y 2005), Kooiman (2005), Rhodes (1996) y Stoker (1998), entre otros.

Este texto tiene la intención de presentar los enfoques de las Relaciones Intergubernamentales y la Gobernanza Multinivel como opciones para los estudios de niveles de gobierno, ya sea por separado o de manera complementaria. Por lo que, en una primera parte se exponen los fundamentos teóricos del enfoque de las RIG y su alcance en el estudio de las relaciones entre niveles de gobierno. En una segunda parte, se enuncian los principales postulados teóricos asociados a la GMN. En una tercera parte, se presenta un paralelo, aspectos comunes y diferenciadores, de ambos enfoques con el propósito de presentar sus alcances y complementariedades, lo que, a su vez, permite determinar las ventajas que tienen al utilizarlos como marcos teóricos para la comprensión de los fenómenos asociados a las relaciones intergubernamentales.

El aporte del enfoque de las Relaciones Intergubernamentales (RIG)

Las Relaciones Intergubernamentales (RIG)¹ son definidas como “el conjunto de nexos e intercambios emergentes de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, instancias en las que se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas” (Arandia, 2002, pág. 10). Se comprenden como el tipo de relaciones que tienen los diferentes niveles de gobierno dentro de un mismo Estado, así como aquellas que se dan entre iguales niveles de gobierno.

El concepto de relaciones intergubernamentales (RIG) tiene dos dimensiones básicas. En primer lugar, hace referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno...involucran entidades políticas con cierta autonomía. Por lo tanto, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando puedan ser asimétricas...La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no solo se dan entre órdenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, etc.). El concepto se refiere entonces a relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales, locales, etcétera (Méndez, 1997, pág. 9).

1 Las Relaciones Intergubernamentales (RIG) surgieron en Estados Unidos en la década de 1930, particularmente con la llegada del *New Deal* del gobierno de Roosevelt. Aunque el término se empezó a utilizar desde 1937 –en un artículo de Clyde F. Snider– no fue hasta 1964 que se publicó una obra de W. Brooke Graves donde daba cuenta de su origen, desarrollo histórico y estado del arte. En el contexto latinoamericano, las RIG se dieron a conocer por medio de la obra de Deil S. Wright titulada *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cuya primera edición en español se publicó en 1997, diecinueve años después de la primera edición en inglés.

Según Wright (1997), William Anderson definió las RIG como “un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema...[de un país]” (pág. 71), por lo que el aporte teórico más importante de Anderson fue en relación a las características que presentaban las RIG; pero fue Wright quien más tarde fortaleció las características, fundamentando aún más la teoría. Son pues las características de las RIG, las cuales mantienen su vigencia en los estudios gubernamentales, los principales postulados en torno a la forma y condicionamiento del relacionamiento. Estas son: 1. Número y la variedad de las unidades gubernamentales, 2. Número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen, 3. Intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios, 4. Importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios y 5. La política financiera.

La conceptualización de la primera característica adopta la definición hecha por la Oficina del Censo de los Estados Unidos sobre unidad de gobierno: “una entidad organizada que, además de tener carácter gubernamental, tiene suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos para dirigirla como separada de la estructura administrativa de cualquier otra unidad gubernamental” (Wright, 1997, pág. 73). Para el caso colombiano, la Constitución Política de 1991 definió la unidad de gobierno (artículo 311), así como los niveles gubernamentales (artículo 286) y las competencias de cada uno, promulgando la autonomía de estos niveles con respecto a los demás.

La segunda característica propuesta por Wright para entender las relaciones entre niveles de gobierno está asociada a los funcionarios públicos, ya que son quienes “influyen poderosamente en la dirección de las acciones de las RIG” (Wright, 1997, pág. 74). También Anderson había fundamentado que “los seres humanos que ejercen un cargo son los verdaderos determinantes de cómo serán las relaciones entre unidades de gobierno” (1960, pág. 4, citado por Wright, 1997, pág. 75). Esta característica es esencial en tanto las relaciones gubernamentales se materializan por medio de las acciones que diariamente realizan los funcionarios al cumplir las funciones de sus respectivos cargos.

La tercera característica se refiere a las interacciones constantes entre los funcionarios, las cuales “no están formalmente ratificadas en acuerdos o rígidamente fijadas por estatutos o decisiones de los tribunales [...] las RIG incluyen los continuos contactos de los funcionarios y los intercambios de información y de opiniones” (Wright, 1997, pág. 81). Esta interacción, según el autor, es promovida principalmente porque los funcionarios buscan que las cosas se hagan, en otras palabras, buscan cumplir las metas políticas y administrativas que tienen o les imponen. Entonces, es necesario plantear la influencia de la discrecionalidad y personalidad

de los funcionarios en las relaciones entre niveles de gobierno, ya que pueden interferir positiva o negativamente, directa o indirectamente.

Esta característica, particularmente, permite estudiar tanto el papel de los funcionarios como el de las agencias gubernamentales que intervienen en los procesos de toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno. Este aspecto es denominado dentro del enfoque de las RIG como *redes profesionales* y es importante porque permite analizar los cambios en las funciones y relacionamiento entre las agencias gubernamentales, así como el clientelismo². Un escenario para aplicar estudios de este tipo es el contexto Latinoamericano, porque existe mayor probabilidad de un funcionamiento por medio de redes clientelistas en los diferentes niveles gubernamentales. Esto es porque desde las redes de funcionarios se pueden presentar formas de organización de lo político y de relacionamiento intergubernamental como el corporativismo, el clientelismo, el prebendalismo, el populismo, entre otros.

[...] el Estado latinoamericano ha sufrido una mayor fragmentación “real” de lo que usualmente se ha pensado...ha tenido una menor capacidad gubernamental para llevar adelante políticas públicas claras y de interés general, que permitan el desarrollo sostenido de las sociedades. Aunque en primera instancia o en ciertos aspectos el gobernante latinoamericano haya ejercido con fuerza su poder, los actores políticos de la región han encontrado formas de resistencia en otras instancias o dimensiones. Por un lado, con frecuencia el Estado ha tenido que sustituir la legitimidad tradicional por una basada en el corporativismo, el clientelismo, el prebendalismo, el populismo o como sea que le quiera llamar. Aunque asimétricas, estas relaciones clientelistas lo han hecho frecuentemente rehén de actores políticos nacionales, regionales o locales (los conocidos y largamente arraigados caciques que han «espantado» los intentos de descentralización) (Méndez, 1997, pág. 15).

La cuarta característica de las RIG se refiere a la participación que tienen los funcionarios en la toma de decisiones e implementación de políticas públicas en los diferentes niveles de gobierno. “Todos los funcionarios públicos son participantes potenciales o reales en los procesos de toma de decisiones en las RIG” (Wright, 1997, pág. 82). Estos actores influyen directa e indirectamente en la toma de decisiones como en la ejecución, implementación, evaluación y control de las acciones gubernamentales. Así, presidente, ministros, senadores, directores de agencias,

2 Las redes profesionales se construyen en países con burocracias estatales fuertes y servidores públicos independientes. En países que no se comportan de esta manera, el clientelismo aparece como un opuesto a las redes profesionales, pero se consideran redes de profesionales en países como los Latinoamericanos. Según Méndez (1997), el sistema político latinoamericano se caracteriza, a pesar de los cambios en muchos países, por ser centralista, unitario y jerárquico. Y a pesar de sus políticas y reformas hacia la descentralización, mantiene un importante control sobre los gobiernos subnacionales.

gobernadores, diputados, secretarios de despacho, asesores, alcaldes, concejales, legisladores, entre otros, toman decisiones diariamente que afectan a otros niveles de gobierno, así como a la sociedad civil.

La última característica se refiere a la política financiera como uno de los aspectos que regula las RIG. “Las políticas consisten en intenciones y acciones (o inacciones) de funcionarios públicos y las consecuencias de esas acciones” (Wright, 1997, pág. 84). Así, cuando se reconoce la autonomía de cada nivel gubernamental frente a la política financiera, se aumenta la posibilidad de que se generen mecanismos de relacionamiento para asegurar algún grado de coordinación, cooperación, jerarquización o influencia entre los diferentes niveles de gobierno.

La política financiera es un elemento fundamental en las relaciones intergubernamentales en tanto que uno de los lazos de dicho relacionamiento es la transferencia de recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales. Esta es un elemento transversal, capaz de generar un sinnúmero de relaciones intergubernamentales complejas (Cf. Jordana, 2002a y 2002b). Ello se debe a que se producen diferencias entre los niveles territoriales que asumen el gasto público con respecto a los niveles territoriales que recaudan los recursos. Es frecuente que los niveles más agregados de gobierno tengan la mayor control sobre los ingresos públicos, apareciendo luego los desequilibrios significativos en las balanzas fiscales de los distintos niveles de gobierno, lo que conlleva la aparición de una trama de relaciones fiscales intergubernamentales para gestionar estos desequilibrios (Jordana, 2002b, pág. 18).

1.1 Modelos de análisis

Las Relaciones Intergubernamentales pueden analizarse desde tres modelos principales: de autoridad coordinada (autonomía), de autoridad dominante o inclusiva (jerárquica) y de autoridad igual o superpuesta (negociación).

El modelo de **autoridad coordinada** se caracteriza por una separación clara de los límites entre los diferentes niveles de gobierno, particularmente del nivel intermedio y del nacional. El nivel local, por definición, está dentro del nivel intermedio debido a la dependencia que establece con este (Cf. Wright, 1997); sin embargo, para el caso colombiano debe reconocerse explícitamente la autonomía municipal que separa la actuación local de la departamental, clarificando los límites, competencias y funciones de cada ente territorial. En este modelo, las relaciones entre los niveles son independientes, ya que responden a la autonomía que cada gobierno tiene con respecto al otro, por lo que cada nivel gobierna según su poder.

El modelo de **autoridad inclusiva** se caracteriza por unas relaciones dependientes y jerárquicas, en donde el nivel inferior depende del intermedio y este a su vez del nivel nacional. La pauta de autoridad en este modelo va, por lo general, en el sentido de arriba hacia abajo, y la ampliación de poder de uno de los niveles resulta en la reducción de poder de los demás o en una ampliación generalizada (Cf. Wright, 1997). “El modelo de autoridad inclusiva sirve para otras aplicaciones, además de permitir predicciones de las políticas de RIG. También sugiere la naturaleza esencialmente jerárquica de la autoridad” (Wright, 1997, pág. 111). En este sentido, las relaciones de dependencia implican una pauta de poder en donde el gobierno nacional es el máximo tomador de decisiones y los niveles inferiores son los operadores de las políticas públicas. “A la pregunta de quién gobierna, este modelo nos da una respuesta inequívoca: el gobierno nacional” (Wright, 1997, pág. 111).

Por su parte, el modelo de **autoridad superpuesta** se caracteriza por presentar una autoridad traslapante, una relación interdependiente y negociada. En este modelo, existen operaciones gubernamentales que incluyen la participación simultánea de los tres niveles de gobierno (nacional, intermedio y local). También existe autonomía para decisiones que solo le competen a un determinado nivel y limitaciones de poder, por lo que es necesario recurrir a la negociación para el desarrollo de algunas funciones u operaciones (Cf. Wright, 1997).

Sin embargo, Arandia (2002) propone una clasificación de las RIG diferente a la expuesta anteriormente, la cual comprende: i) las relaciones entre instancias de gobierno de un mismo nivel u horizontales y, ii) las relaciones entre instancias de gobierno de distintos niveles o verticales. Específicamente, las RIG del segundo tipo, son aquellas que se dan entre el gobierno central, los gobiernos intermedios (departamentos) y los gobiernos locales (municipios). Aunque Arandia enuncia que la noción de verticalidad está dada por el sentido territorial, es decir, por las funciones y competencias que cada nivel ejerce y no por el administrativo, para el caso colombiano, hay que considerar que la verticalidad o jerarquía están dadas por factores como el territorial, el normativo, el administrativo, el financiero, el político, entre otros.

Las relaciones de tipo vertical se exteriorizan de dos maneras. En primer lugar, de abajo hacia arriba “cuando por ejemplo se discute la representación política de los gobiernos subnacionales de jurisdicción menor ante los de jurisdicción mayor o se negocian asuntos presupuestarios” (Arandia, 2002, pág. 11). En segundo lugar, de arriba hacia abajo, “cuando la iniciativa nace de los órganos de jurisdicción mayor hacia los de jurisdicción menor y que por lo general están relacionadas con el control, sea político o de gestión” (Arandia, 2002, pág. 11). En el segundo caso, por ejemplo se considerarían el efecto de las políticas establecidas por medio de leyes y la priorización de intervención que proponen algunas agencias del orden nacional (Plan Nacional de Desarrollo, Consejos de Política Social, ministerios, entre otros).

Independiente de la clasificación de los modelos, es necesario tener en cuenta los canales de relacionamiento entre las unidades de gobierno, las cuales suelen ser de dos tipos: el canal formal y el informal. Los canales formales son los “diversos mecanismos y procedimientos que definen la forma en que se configuran los procesos de toma de decisiones, sean estas conjuntas o no que se institucionalizan a través de normas legales de orden general y reglamentos internos específicos que regulan el funcionamiento de los diferentes órganos políticos y de administración del Estado” (Arandia, 2002, pág. 12). Así, las relaciones entre niveles de gobierno formalizadas se manifiestan mediante procedimientos de asignación, coordinación, delegación y decisiones institucionalizadas sobre recursos, competencias, políticas sectoriales, reparto de poder, entre otros. Por su parte, los canales no formales “se materializan en la coordinación informal entre los representantes y responsables de los distintos niveles de gobierno a través de sus partidos políticos y, finalmente, los efectos emergentes producidos por la creación de redes intergubernamentales entre las comunidades de profesionales que dirigen y gestionan las políticas públicas descentralizadas” (Arandia, 2002, pág. 12). Ahora bien, Jordana (2002b) plantea que las reglas electorales y los partidos políticos harían parte de los arreglos formales e institucionales; mientras que los arreglos denominados de carácter “informal” conformados por profesionales, representantes políticos y otros actores del sistema, se mantendrían dentro de la dimensión informal (Cf. Jordana, 2002b, pág. 16).

Recapitulando este acápite, la teoría gubernamentalista suministra elementos para estudiar las relaciones entre diferentes niveles de gobierno, desde lo institucional, la jerarquía y la centralización de funciones y el papel de los funcionarios y la política fiscal. También puede abordarse aspectos sobre mecanismos e instrumentos de gobierno formales y jerárquicos, que es lo usual; pero también pueden abordarse mecanismos informales de negociación y cooperación no atravesados por la subordinación.

2. EL APORTE DEL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL (GMN)

La Gobernanza es un enfoque que advierte una forma distinta de gobernar, definida como “un *cambio* en el significado de gobierno, referido a un *nuevo* proceso de gobierno, o el *cambio* en las condiciones de mando ordenado, o el *nuevo* método mediante el cual se gobierna a la sociedad” (Rhodes, 1996, págs. 652-653, citado por Peters y Pierre, 2002, pág. 432). En este sentido, suele aceptarse la definición de gobernanza propuesta por Kooiman y Van Vilet (1993) como “la creación de una estructura o de un orden que no puede ser impuesto exactamente, sino que es

el resultado de la interacción entre una multiplicidad de actores que participan del gobierno y que son mutuamente influenciables” (1993, pág. 64, citados por Blanco y Gomà, 2003, pág. 17)³. En este sentido, la gobernanza⁴ está

constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos. La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas, y al fin al cabo, en la definición del interés general (Cerrillo I Martínez, 2005, pág. 9).

La importancia de la gobernanza radica en que es producto de la presión que ejercen, en la forma de gobernar, los cambios sociales a nivel mundial así como las reformas enfocadas al mercado, la reestructuración pública generada por la Nueva Gestión Pública, la descentralización de competencias que fragmenta al gobierno y a actores políticamente independientes, entre otros. Se trata de una nueva forma de interacción entre diferentes tipos de actores interdependientes, de una nueva forma de gobernar en la que la negociación y la cooperación⁵ –y coordinación entre instituciones y actores públicos y privados- son claves en la formulación e implementación de la política y políticas públicas (Cf. Mayntz, 2005), modificando de esta manera la relación entre Estado y sociedad (Cf. Cerrillo I Martínez, 2005).

El surgimiento de la gobernanza y su evolución tiene tres razones: i) la necesidad de introducir actores privados y organizaciones representativas de intereses en la prestación de servicios; ii) para fomentar la participación, ya que la gobernanza implica la inclusión de actores privados y sociales en la gestión del sector pú-

-
- 3 “La Real Academia Española en su diccionario de la Lengua Española desde siempre ha afirmado que el término gobernanza es una expresión antigua para denotar «la acción y efecto de gobernar o gobernarse, que lógicamente puede aplicarse a una persona, a una organización o a toda la sociedad. Pero, a partir del año 2001 (22ª edición), de manera sorpresiva pero fundamentalmente correcta, resume el debate teórico de los últimos años y define gobernanza como «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía»” (Aguilar, 2007, pág. 13 y Cerrillo I Martínez, 2005, pág. 10).
 - 4 Señala Agustí Cerrillo I Martínez en el prólogo que hace al libro *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia* (2005), que la proliferación del uso y significado del término gobernanza, la cual a pesar de estar aún en formación, ha permitido aplicarlo a diferentes ámbitos sectoriales y territoriales que van desde la gobernanza global a la gobernanza local, pasando por la gobernanza europea y la gobernanza multinivel, no sin antes introducir dificultades para su análisis.
 - 5 A pesar de la reiteración en la asociación de la gobernanza con la cooperación y coordinación, este autor, así como otros que trabajan este tema –a excepción de Bob Jessop-, no exponen la corresponsabilidad como elemento constituyente o intrínseco a la gobernanza. Ahora bien, aunque el modelo de gobernanza y sus diferentes aristas se está ampliando, no ha significado la superación del modelo tradicional sino más bien una modulación o reequilibrio (Cf. Prats Catalá, 2005).

blico; y, iii) la crisis de legitimidad de los años ochenta y noventa del siglo XX (Cf. Cerrillo I Martínez, 2005, pág. 13).

En el contexto Latinoamericano las razones pueden asociarse a: i) la crisis de los Estados sociales que en las décadas de los 80's y 90's del siglo XX exhibió al gobierno como capaz de generar costos sociales e incapaz de impulsar el desarrollo, ii) la percepción social negativa en la prestación de servicios públicos por obstaculizar las iniciativas de la sociedad, por implementar políticas públicas desarticuladas e ineficaces, en resumen, por ser una organización administrativa no costo-eficiente, iii) los gobiernos democráticos no estaban acreditando suficiente capacidad directiva, particularmente en lo concerniente a la cuestión de la seguridad pública y la cuestión social de la pobreza y la desigualdad, iv) la globalización, con su desterritorialización de la economía, ha provocado que las actividades de sectores económicos nacionales clave se hayan independizado de los sistemas de regulación estatal, v) la sociedad convertida en un sistema de subsistemas altamente diferenciados (economía, política, ciencia/tecnología, derecho, familia y vida privada, arte, entre otros), vi) la creciente independencia, autonomía y, hasta, autosuficiencia que personas, familias, grupos sociales organizados y socialmente relevantes han alcanzado en la atención de sus problemas, de modo que han dejado de recurrir al poder público para atenderlos o recurren a particulares (Cf. Aguilar, 2007, págs. 2-3).

La aplicación del enfoque de la gobernanza en estudios de gobierno, presupone la consideración de las siguientes premisas: En primer lugar, “la estructura del gobierno está fragmentada, con un laberinto de instituciones y organizaciones” (Stoker, 1998, pág. 3), en las que las agencias gubernamentales, centralizadoras, no logran aprehender la compleja realidad del sistema político. En segundo lugar, a pesar de los esfuerzos del nivel nacional por centralizar el poder, en la práctica, “hay muchos centros y diversos vínculos entre muchos órganos de gobierno en los planos local, regional, nacional y supranacional” (Stoker, 1998, pág. 3). En tercer lugar, el aumento de la participación de los sectores privados y voluntarios en la prestación de servicios y su interés por problemas públicos y el accionar del estado. En cuarto lugar, la gobernanza reconoce que no hay una organización que domine el proceso de intercambio, aunque pueda liderar ciertos asuntos inherentes a él. El hecho de que una agencia gubernamental de nivel nacional, regional o local imponga su autoridad, provoca tensiones entre los demás participantes del proceso. De ahí, que gobernar dentro de la perspectiva de gobernanza se traduce en un proceso interactivo en el cual ninguno de los participantes tiene el suficiente conocimiento, recursos o capacidad para imponerse sobre los demás. Sin embargo, es común observar en la realidad que en las “relaciones entre las autoridades centrales y las locales [se presenten acusaciones] de centralismo y apareciese aunada a una preocupación por la falta de coordinación” (Stoker, 1998, pág. 7).

Adicionalmente, la gobernanza se asocia con las redes en el sentido de que tanto agentes como instituciones actúan uniendo sus recursos, aptitudes y objetivos mediante coaliciones a largo plazo y al cumplir sus objetivos, asumen –en algunos casos- la dirección de su comunidad e incrementan su capacidad de decisión en temas que afectan su localidad. Este tipo de conductas pueden imponer reglas, sin recurrir a la autoridad gubernamental, y generar algunas ventajas: i) se pueden obtener mayores recursos entre varios entes, ii) la autonomía que tienen respecto del gobierno les permite una actuación más rápida en las comunidades, iii) se incrementa el apoyo y legitimidad de las comunidades, entre otras. Sin embargo, uno de los dilemas que se produce es la posibilidad de un déficit de transparencia –por falta de rendición de cuentas- en tanto las redes son autónomas y excluyen otras redes en el proceso (Cf. Kooiman, 2005).

Por último, la gobernanza reconoce la capacidad de conseguir que las cosas se hagan sin basarse en el poder del gobierno para mandar o emplear la autoridad. Considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar. Esta nueva forma de gobernar propone que el Estado o gobierno sea un posibilitador, un agente canalizador de los esfuerzos y recursos, que ejerza la dirección, mientras establecen asociaciones, regulan su entorno y promueven oportunidades.

Entonces, la gobernanza es considerada como un enfoque flexible y dinámico (Cf. Vásquez, 2010) que ofrece las siguientes ventajas: en primer lugar, ofrece un énfasis analítico sobre actores subnacionales y supranacionales; en segundo lugar, a pesar de que una de sus categorías de análisis son los acuerdos y arreglos informales, también permite el análisis normativo (Cf. Morata, 2004a); en tercer lugar, su objeto de estudio se centra en los nuevos modos de gobernanza al tiempo que intentan responder si estos son eficientes, eficaces y democráticos al compararlos con los modos tradicionales; en cuarto lugar, el enfoque busca complementar otras teorías para explicar la integración europea, y en general, la actuación del Estado y su relación con la sociedad (Cf. Dür y Mateo, 2004, pág. 16).

2.1 La Gobernanza multinivel

La Gobernanza Multinivel (GMN) también se refiere a la interdependencia entre actores y la flexibilidad para el establecimiento y análisis de nuevas formas⁶ de gobierno y de relacionamiento entre los diferentes niveles gubernamentales. Es así

6 Con nuevas formas se refiere a las formas de gobierno diferentes al modelo tradicional de intervención del Estado en los problemas sociales, de carácter centralista, jerárquico y con poca –o nula- participación de actores privados en la gestión gubernamental.

como gobernanza y GMN plantean una relación tan estrecha que suelen compartir las siguientes definiciones:

[...] un modo de gobernación característico de una sociedad compleja, diversa, interdependiente y dinámica en la que las Administraciones actúan con racionalidad limitada, el conocimiento se halla fragmentado entre diversos actores y la realización de los intereses generales depende de la calidad de interacción entre las Administraciones públicas, lo que podemos definir como gobierno multinivel, y de estas con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado⁷ (Natera, 2005, pág. 54).

[...] un sistema de gobierno multinivel en el que la autoridad pública se dispersa entre los diferentes niveles gubernamentales y adopta formas diferentes en función de cada sector de políticas. Las competencias se solapan entre los diferentes niveles de gobierno y los actores políticos interactúan en cada uno de ellos. Dado este policentrismo, la imagen de gobernanza multinivel subraya el hecho de que no hay ningún actor capaz por sí solo de dar respuestas únicas y universales a los problemas sociales (Cf. Morata y Etherington, 2003, págs. 274-275, citado por Prats Catalá, 2005, pág. 156).

La clave de esta definición, es la referencia a la dispersión de la autoridad no solamente en los niveles de gobierno definidas por competencias, sino en las instancias de gobernanza creadas a través de la colaboración, coordinación y cooperación. Entonces, en la GMN confluye “una transformación del Estado ya que determina un incremento de la interdependencia entre los distintos niveles de gobierno..., obligados a compartir sus respectivos recursos para hacer frente a los cambios impuestos por el proceso de integración. Ello tiende a generar formas de gobernanzas cooperativas que alteran los principios de la estabilidad, territorialidad...” (Cf. Börzel, 2001 citado en Morata, 2004b, pág. 37). Esto hace que la esencia de la GMN esté en: i) la existencia de competencias solapadas entre diferentes niveles de gobierno, y ii) la interacción de actores políticos en esos diferentes niveles de gobierno (Cf. Hooghe y Marks, 2004 citado por Morata, 2004b, pág. 37). Así mismo, la GMN proporciona instrumentos para expandir las relaciones intergubernamentales más allá de los vínculos formales creados por la asignación de competencias.

Por su parte, Llamazares y Marks (1999) entienden la GMN como la forma que los distintos niveles institucionales comparten decisiones sobre asuntos o áreas de amplia competencia, más que uno de los niveles, generalmente el nivel central, monopolice dichas decisiones o actuaciones. Se trata pues, de interacciones en las

7 Definición propuesta por Jordi Sevilla en el prólogo que hace al libro *De la Burocracia al Management, Del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo* (2005) de Joan Prats.

diversas áreas de políticas, lo que hace que se convierta en un sistema en el que los gobiernos territoriales comparten, con el resto de los niveles, tanto problemas como agendas y políticas de intervención (Cf. Blanco y Gomà, 2003, pág. 34). Sin embargo, debe reconocerse que en contextos como el colombiano, el nivel nacional sigue reservándose algunas decisiones como las relacionadas con el uso de la violencia, la fuerza pública y otras relacionadas con la política fiscal, por lo que para algunas áreas o temas se mantenga dicho monopolio. Adicionalmente, también los gobiernos subnacionales podrían separarse de esta articulación, especialmente en decisiones y acciones que impliquen pérdida significativa de control individual en dichos procesos tal como lo sostienen Hooghe y Marks (2004).

La GMN suele asociarse a la ausencia jerárquica entre actores e instituciones; pero esto no siempre es recomendable. La forma de relacionamiento más importante entre los diferentes niveles de gobierno son las instituciones, porque son estas las que promueven las redes de cooperación e interacción entre los diferentes actores –públicos y privados- de los diferentes niveles de gobierno. Es por esto que la GMN “denota un orden negociado, más que un orden definido por marcos legales formalizados” (Perters y Pierre, 2002, pág. 437). La GMN requiere de acuerdos y negociaciones institucionales que trasciendan la normatividad para atraer nuevos actores de diferentes niveles de gobierno, definir nueva agendas y formar redes.

Finalmente, la GMN se asimila a una forma particular de juego político en el cual se presenta la participación y negociación entre instituciones y actores con múltiples intereses en la formulación e implementación de políticas públicas (Morata, 2004b, págs. 39-42). La asociación de la GMN con el juego político se da por “la relajación de los marcos regulatorios [generando] un comportamiento más estratégico y autónomo entre los actores” (Peters y Pierre, 2002, pág. 437), caracterizado porque en él pueden participar muchos jugadores de manera simultánea. Entonces, hay un predominio de los procesos más que de las instituciones, ya que su interés radica en el acto de gobernar mediante la acción colectiva “en aquellas situaciones en las que no es posible recurrir solo a la autoridad del Estado” (Peters y Pierre, 2002, p. 432). Esto significa que la gobernanza solo es posible en contextos que la permitan, es decir, en sistemas políticos democráticos con amplia participación ciudadana y de otros sectores diferentes al gubernamental.

Resumiendo este acápite, la gobernanza multinivel (GMN) es un enfoque que estudia relaciones entre niveles de gobierno a nivel supranacional, nacional y subnacional (incluyendo el regional y local). Asimismo, puede ser pertinente en estudios sobre actores e instituciones y nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad.

3. ELEMENTOS CONVERGENTES Y DIVERGENTES DE LOS ENFOQUES DE LAS RIG Y LA GMN

3.1 Elementos comunes entre las RIG y la GMN

El ascenso de la GMN es producido por el debilitamiento del modelo de gobierno tradicional⁸. Sin embargo, esto no significa que la GMN supere a las RIG, más bien la complementa, ya que “el concepto de RIG trasciende el enfoque jurídico de la corriente principal e incluye dentro de las RIG toda una rica gama de acciones y concepciones informales de los funcionarios que de otra manera quedarían sumergidas” (Wright, 1997, pág. 101).

Así mismo, Guy Peters y Jon Pierre (2002) exponen que, cada vez más, las relaciones entre niveles de gobiernos son fluidas, negociadas y tienen en cuenta el contexto específico donde se desarrollan, además de estar superando los antiguos modelos jerárquicos y formales. También, estos autores hacen una crítica a la manera como se han venido aplicando e interpretando los modelos de la GMN. Según estos autores, “la mayoría de los modelos e interpretaciones analíticas de la gobernanza multinivel ha caído en la misma trampa que ciertos análisis de la gobernanza, consistente en que la antigua perspectiva estatocéntrica y constitucional es reemplazada por una imagen del acto de gobierno en el que las instituciones resultan prácticamente irrelevantes” (Peters y Pierre, 2002, pág. 429). Esta crítica es importante porque suele suponerse que las instituciones no son transcendentales en el enfoque de gobernanza ya que se prefieren los acuerdos informales y negociaciones entre actores y el trabajo en red. En este sentido, estos autores proponen el enfoque de GMN como complemento de las relaciones intergubernamentales (RIG) definidas en un marco regulatorio (Cf. Peters y Pierre, 2002).

La relación complementaria entre las RIG y la GMN, es descrita por Scharpf (2005) en tanto ambos enfoques explican las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y en tanto la aparición de redes y nuevas formas de gobierno de la GMN

8 Dentro de las causas de la transición del Gobierno a la Gobernanza, pudieran relacionarse con aspectos como: i) Las reformas descentralizadoras que trajeron consigo cambios en las funciones, competencias y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno (a nivel municipal se incrementó la implementación de políticas públicas); ii) El aumento de la autonomía local para tomar decisiones y actuar; iii) La descentralización cambio las reglas de juego en materia de relaciones intergubernamentales, pasando de relaciones jerárquicas a relaciones con tendencia hacia la horizontalidad; iv) La gestión de los gobiernos enfocado hacia la eficiencia y la gestión por resultados ha generado una generalización del modelo de la nueva gestión pública; v) El aumento de la participación del sector privado en la gestión pública, con lo que se han configurados frente de actuación desde las alianzas público-privadas; vi) El aumento de la participación ciudadana, como expresión del aumento de la democracia local, producto de las reformas y las reglamentaciones en materia espacios y mecanismos de participación ciudadana (Cf. Vásquez, 2010).

no reemplazan la centralidad de los actores y agentes gubernamentales en la toma de decisiones en las RIG (Cf. Jiménez, Ramírez y Roncancio, 2007).

Al igual que en las RIG, en la GMN se mantiene la tensión entre las demandas sociales y la respuesta gubernamental, por lo que ambas posturas estudian la interdependencia entre los diferentes actores y elementos sociales, políticos, institucionales, normativos e informales (Prats, 2003, pág. 4, citado por Jiménez, Ramírez y Roncancio, 2007, pág. 121). A este respecto, Peters y Pierre (2002), postulan el retorno a la coordinación política –que pudiera llamarse estado-céntrica-, indicando que el rol del gobierno consiste en proveer un conjunto de objetivos para gobernar...” (Jiménez, Ramírez y Roncancio, 2007, pág. 121).

En su artículo *Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel* Hooghe y Marks exponen estos dos enfoques básicos pero distintos para analizar el desarrollo de la Unión Europea. El enfoque de gobernanza estatocéntrica, derivado de las RIG, ha venido siendo desarrollado por autores intergubernamentalistas, quienes consideran a los Estados como decisores finales de las políticas y como ejecutores del control de estas en el nivel estatal, al aprovechar el marco legal y la burocracia para la implementación de acuerdos, logrando así control individual y colectivo sobre los resultados en los diferentes niveles gubernamentales (2004, págs. 53-54).

En claro contraste con las tesis intergubernamentales, los gobiernos estatales se convirtieron en un actor más, aunque predominante, en el proceso político europeo; ya no monopolizan la relación entre la política estatal y la europea en la que se producen los acuerdos políticos. Los estados no son los únicos vínculos entre los actores subestatales y las instituciones europeas lo que origina que las diferentes arenas (europea, estatal y regional) estén interconectadas, sin que exista una clara separación entre ellas. Esto hace posible para los actores subestatales la configuración de un nuevo campo de actuación (Marks, Hooghe y Blank, 1996, págs. 346-347 citados por Cancela, 2006, pág. 8).

A pesar de las posturas teóricas que describen a la gobernanza como una superación de los enfoques estadocéntricos, autores como Rhodes y Lechner presentan posturas más desafiantes y centradas en las redes y el papel del Estado (Cf. Jiménez, Ramírez y Roncancio, 2007). Rhodes “reconoce que aunque el Estado no ocupe una posición privilegiada por sobre los demás actores [en el contexto de gobernanza], puede indirecta e imperfectamente dirigir las redes” (Jiménez, Ramírez y Roncancio, 2007, pág. 88); en ese sentido, las redes resisten una dirección central. Para Lechner, “la aparición de las redes y el fortalecimiento de la sociedad civil no implica necesariamente una correlación de suma cero en detrimento del Estado, puesto que la cooperación entre actores requiere la intervención del Estado por cuanto este dispone de recursos intransferibles” (Jiménez, Ramírez y Roncancio, 2007, pág. 89).

Así mismo, para solucionar los fallos que pueden producir las redes (como por ejemplo bloqueo de decisiones, externalización de costos a no participantes, déficit de *accountability* y efectos no vinculantes de las decisiones) la presencia y papel del Estado es importante, ya que “...sólo el Estado parece estar en condiciones de asegurar la dimensión representativa de la coordinación, así como cierta capacidad de conducción política. Ambos aspectos nos remiten a la democracia. No radicaré precisamente en esta función coordinadora el significado de un Estado democrático? [sic]” (Lechner, 1997, pág. 16, citado por Jiménez, Ramírez y Roncancio, 2007, pág. 90).

Así mismo, el Estado mantiene el derecho de ratificar legalmente las decisiones e interviene en los procesos mediante las acciones legislativas y ejecutivas, de ahí que “el control jerárquico y la autodeterminación cívica no están opuestos, sino que se combinan entre sí, y esta combinación puede resultar más eficaz que cualquiera de las formas puras” (Mayntz, 2001: 3 citado por Jiménez, Ramírez y Roncancio, 2007, pág. 90).

3.2 Elementos diferenciadores entre GMN y las RIG

A pesar de las propuestas académicas en torno a la relación de complemento de los enfoques RIG y GMN, también existen posturas que tratan de diferenciarlos profundamente.

Un primer elemento diferenciador entre las RIG y la GMN es que esta última comprende un mayor número de actores que los modelos basados en las RIG. En este sentido, la GMN es considerada una consecuencia de las RIG, aunque con un alcance mayor en cuanto a participación e inclusión de actores, ya que “resulta así de la interacción multinivel en que los actores subestatales cobran un especial protagonismo al disponer de mecanismos de conexión con [otros niveles], con lo que esta dispone a su vez de aliados para vencer las resistencias de los gobiernos a ceder ninguna parcela de su poder en la arena [política]” (Vara, 2006, pág. 2). Además, la GMN incorpora a actores públicos y privados en la definición de objetivos mediante la colaboración y el intercambio, mientras que en las RIG predomina el sector público en el establecimiento de metas y logros de objetivos de bienestar colectivo. En este sentido, la GMN se refiere más a la integración de procesos de los diferentes niveles y las RIG a la institucionalidad y legalidad (Cf. Peters y Pierre, 2002). A diferencia de las RIG, la GMN “se refiere a los procesos interconectados de gobernanza que incorporan tanto a los actores públicos como a los privados en formas contextualmente definidas de intercambio y colaboración...consiste en integrar entre sí los procesos de los distintos niveles institucionales” (Peters y Pierre, 2002, págs. 433-434).

La GMN difiere de las RIG en tres aspectos: “primero, está enfocada en sistemas de gobernanza que comprenden instituciones y actores transnacionales, nacionales y subnacionales; segundo, considera que las negociaciones y las redes –no las constituciones u otros marcos legales- representan el rasgo distintivo de las relaciones intergubernamentales; tercero, no anticipa el orden lógico que debieran tener los diversos escalones institucionales” (Peters y Pierre, 2002, pág. 431).

Las relaciones entre los niveles en el marco de las RIG se hacen por medio de las instituciones y pocas veces entre actores de diversa índole directamente. Esto genera que las relaciones internacionales, sean un asunto de Estado y no de niveles subnacionales; contrario pasa en la GMN, ya que cualquier nivel puede relacionarse en igual condiciones con otros niveles del país y con otros países e instancias de manera directa, sin intermediarios.

Para las RIG son importante las instituciones, en tanto estas conforman el marco regulatorio de la actuación de los diferentes niveles de gobierno, así como la jerarquía entre ellos. Así mismo, para la GMN las instituciones son cruciales porque permiten y definen los vínculos entre los diferentes niveles de gobierno y porque son a su vez actores que participan en más de un nivel, ayudando a coordinar la gobernanza en múltiples niveles, lo que a su vez configura el trabajo mediante redes (Cf. Peters y Pierre, 2002, Cf. Blanco y Gomà, 2003). A pesar de esta similitud, hay una diferencia que las separa: en las RIG las instituciones tienen definida su actuación con los diferentes niveles (incluido el internacional) basados en la jerarquía y subordinación; mientras que en la GMN, las instituciones no están jerárquicamente ordenadas y su relación es compleja y contextual. Ejemplo de esto serían las relaciones institucionales de responsabilidades financieras, las cuales en las RIG estarían basadas en la jerarquía (desde el nivel nacional hasta el local) y con el control político y financiero con que se ejercen; mientras que bajo el enfoque de la GMN los gobiernos locales pueden acceder a recursos de otras instancias (como la internacional) para cumplir con sus objetivos.

Con respecto a la concepción de la gobernanza como un juego político, la GMN lo explica como una cuestión empírica, es decir, no se conoce con anticipación quienes serán los jugadores ni los premios, contrario a lo que sucede en las RIG. Así, la GMN “puede asociarse a cierta moderación en las demandas de los actores con el fin de conservar su lugar privilegiado como jugadores” (Peters y Pierre, 2002, pág. 438). Así mismo, en las RIG existen jugadores condicionados a determinados niveles, mientras que en la GMN los jugadores no tienen restricciones de este tipo. Sin embargo, este juego político es esencialmente gubernamental e institucional, por lo que a pesar de no restringirse la participación del sector privado y actores no

gubernamentales, son las entidades públicas las más interesadas y participativas. Una vez adentro, los jugadores se comportan impredeciblemente y estableciendo alianzas según la combinación de sus intereses.

Otros dos elementos que muestran cómo la GMN se diferencia de las RIG tienen que ver con: i) en los niveles institucionales han surgido nuevos modelos (horizontales) de gobernanza y ii) se ha abandonado el antiguo y considerablemente jerárquico ordenamiento de las instituciones. A diferencia de las RIG, la gobernanza:

alude, en definitiva, a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos...; y se caracteriza porque (a) supera la exclusividad de las instituciones y actores estatales en la gestión de los asuntos públicos, (b) reconoce la pluralidad de actores sociales con posibilidad de intervenir en dicha gestión, (c) implica interdependencia entre ellos de modo que induce a su cooperación y participación en la adopción de decisiones públicas y en la asunción de responsabilidades de carácter colectivo o interés general (Natera, 2005, pág. 56).

En las RIG los funcionarios son quienes materializan las relaciones entre los diferentes niveles subnacionales, ya que es una de sus funciones. Para cumplir las metas políticas o los objetivos de gobierno programados, estos recurren a acuerdos formales e informales para mejorar las comunicaciones y lograr lo propuesto. Por su parte, en la GMN, los actores (entre ellos los funcionarios gubernamentales) participan por convicción más que por obligación y en igual condición que los demás.

Las RIG se han “caracterizado por dos tipos opuestos de intercambio: uno formal, constitucionalmente definido, y otro informal, contextualmente definido. Quizá las relaciones intergubernamentales requieren de ambos tipos de intercambio para operar de manera eficiente” (Peters y Pierre, 2002, pág. 452). De esta manera, lo informal opera estratégicamente como por ejemplo para mejorar la rapidez en las comunicaciones, mientras que lo formal se utiliza para salvaguardar las facultades e intereses de los diferentes niveles gubernamentales. En cambio, la gobernanza pretende y promueve la disminución –e incluso la ausencia– de marcos regulatorios para operar.

Finalmente, la teoría de las RIG contempla las relaciones internacionales como asuntos del Estado-nación, es decir, del nivel superior; mientras que la GMN considera la existencia de relaciones entre niveles locales, meso, nacionales e internacionales sin distinción y de manera horizontal e independientes, es decir, sin necesidad de mediación de los Estado-nación.

CONCLUSIONES

Los enfoques de las RIG y la GMN se configuran como opciones pertinentes, por separado o complementariamente, para el estudio de temas asociados a formas de gobierno, relacionamiento entre niveles de gobierno, así como el de alianzas público-privadas, o el análisis de actores en procesos de participación y toma de decisión. Esto es, porque, si bien las RIG presentan una tendencia oficialista e institucional, para el caso de estados unitarios descentralizados, que suelen organizarse bajo el principio de separación de los niveles de gobierno, donde cada instancia conserva facultades para la toma de decisiones políticas y es considerada como un actor del sistema político, este enfoque permite explorar la autonomía de las unidades de gobierno, así como sus mecanismos de coordinación y el papel de los funcionarios en el establecimiento de relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Así mismo, la GMN desde una tendencia pluralista e informal, permiten integrar el conjunto de actores que interactúan e inciden en la gestión pública, así como los mecanismos informales que establecen para hacerlo –las redes-, lo que integra varias categorías de análisis para el entendimiento de los fenómenos gubernamentales y sociales.

Otros estudios que podrían beneficiarse de la teoría gubernamentalista son los que se relacionan con redes de profesionales o funcionarios, partidos políticos, presidencialismo, clientelismo, regulación, entre otros. Por su parte, los beneficios de utilizar la flexibilidad del enfoque de la gobernanza podrían asociarse a estudios sobre incentivos a la creación de redes, alianzas y acuerdos, procesos de negociación y toma de decisiones, entre otros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, Luis F. (2007). El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. En: XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo. Domingo, República Dominicana, 30 octubre a noviembre 02.
- Arandia Ledesma, Iván Carlos (2002, diciembre). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. En *Reflexión Política*, Año 4, No 8. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB. Páginas 7-24.
- Awesti, Anil (2007). The European Union, New Institutionalism and Types of Multi-Level Governance. *Political perspectives EPRU*, Issue 2(8). University of Warwick. Page 1-23.
- Blanco, Ismael y Gomá, Ricard (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad. En: *Gestión y política pública*, vol XII, no 1, I Semestre de 2003. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas –CIDE-.

- Cancela Outeda, Celso (2006). Parlamentos regionales y gobernanza multinivel en la Unión Europea. Global Jean Monnet Conference. ECSA-world Conference. Brussels, 23-24 november. Documento electrónico, Base de Datos Biblioteca Central-Universidad de Antioquia. [Abril 03 de 2009].
- Cerrillo I Martínez, Agustí (2005). La gobernanza hoy: introducción. En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Dür, Andreas y Mateo González, Emma (2004). ¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea. Working paper No 233. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona.
- García Morales, María Jesús; Montilla Martos, José Antonio y Arbós Marín, Xavier (2006). Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Hooghe, Liesbet y Marks, Gary (2004). Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel. En: Morata, Francesc (Ed) (2004). Gobernanza multinivel en la Unión Europea. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Jordana, Jacint (2002a). La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina. Este trabajo forma parte de una investigación sobre el desarrollo de las relaciones intergubernamentales en América Latina, en relación con las políticas sociales, realizada por el autor durante una estancia en el Instituto Interamericano de Desarrollo Social (Washington DC), en el marco de un programa de intercambio académico patrocinado por la Unión Europea. Consultado en el buscador Google en mayo de 2010.
- Jordana, Jacint (2002b). Documento De Trabajo: Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia. Proyecto Conjunto Indes Comunidad Europea. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jiménez, William, Ramírez, César y Roncancio, Patricia (2007). Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública. Propuesta teórica y estudio de caso. Bogotá: Grupo de Investigación Políticas Públicas y Gobernabilidad, Transformación de la Acción Pública, Escuela Superior de Administración Pública.
- Kooiman, Jan (2005). Gobernar en gobernanza. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mayntz, Renate (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Méndez, José Luis (1997). Estudio introductorio. Primera edición en español del libro "Para entender las relaciones intergubernamentales" de Deil S. Wright. México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.

- Morata, Francesc (2004b). Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea. En: Morata, Francesc (Ed.) (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Natera Peral, Antonio (2005, mayo-diciembre). La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. En: *Revista Gestión y análisis de políticas públicas*, N° 33-34, mayo-diciembre. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Páginas 53-65.
- Peters, B. Guy (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Primera edición en español. Editorial Gedisa S.A.: Barcelona.
- Peters, B. Guy y Pierre, Jon (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Peters, B. Guy y Pierre, Jon (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? En: *Revista Foro Internacional*, volumen 42, número 3, julio-septiembre. México D.F.: El Colegio de México.
- Prats Catalá, Joan (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rey, Maximiliano (2009). *Federalismo y políticas públicas: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina*. Versión preliminar sin autorización de citación para ponencia al Congreso de 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Rio de Janeiro, Brasil, 11-14 de junio de 2009. Documento electrónico [octubre 13 de 2010].
- Rhodes, R. A. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Scharpf, Fritz (2005). Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Shapiro, Martin (2005). Un derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Stoker, Gerry (1998). El "buen gobierno como teoría": cinco propuestas. En: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 155, marzo de 1998. Artículo electrónico. Consultado en octubre de 2008 en <http://www.unesco.org/issj/rics155/titlepage155.html>.
- Vásquez Cárdenas, Ana Victoria (junio de 2010). El enfoque de la gobernanza en el estudio de las transformaciones de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. En: *Revista Estudios de Derecho*, año 62, No 149. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, páginas 243-260.
- Wright, Deil S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.