



Autora: Alejandra Echeverri Jaramillo

Título: Miles Davis

Técnica: Óleo con espátula

Dimensiones: 100 x 70

Año: 2008

## **EL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA EN EL ESTUDIO DE LA TRANSFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LIMITACIONES, RETOS Y OPORTUNIDADES\***

---

\* Este artículo es resultado parcial del trabajo de investigación “La Gobernanza Urbana en América Latina. Retos y oportunidades de un nuevo enfoque”, elaborado en el programa de Doctorado Ciencia Política y de la Administración: Pensar y Gobernar la Sociedades Complejas de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Fecha de recepción: 15 de abril de 2010

Fecha de aprobación: 20 de mayo de 2010

## EL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA EN EL ESTUDIO DE LA TRANSFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LIMITACIONES, RETOS Y OPORTUNIDADES

*Ana Victoria Vásquez Cárdenas\*\**

### RESUMEN

El enfoque de la gobernanza tiene un gran potencial para el estudio de las transformaciones de las políticas públicas en América Latina, en tanto puede contribuir a revelar las formas emergentes de interacción público-privada en el tratamiento de problemas colectivos. Sin embargo, el hecho de que en ese enfoque tenga preponderancia una visión positiva del objeto de estudio, dificulta su uso en la descripción y análisis de tales transformaciones en contextos diferentes a los del mundo desarrollado, en los cuales suelen no estar presentes características que presupone el enfoque: la horizontalidad de las relaciones, la cooperación, la ausencia del conflicto, o la confianza entre actores en las prácticas de gobernanza.

Teniendo en cuenta lo anterior, este artículo plantea que, con la finalidad de que la aproximación de la gobernanza pueda ser usada para describir y analizar las transformaciones de las políticas públicas en contextos como los propios de América Latina, es necesario ampliar su perspectiva en varios sentidos que se enunciarán al final del texto.

**Palabras clave:** Gobernanza y políticas públicas, enfoque de la gobernanza, gobernanza en América Latina, condicionamientos de la gobernanza.

## THE FOCUS OF THE GOVERNANCE IN THE STUDY OF THE TRANSFORMATION OF THE PUBLIC POLITICS: LIMITATIONS, CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

### ABSTRACT

The focus of the governance has a big potential for the study of the transformations of the public politics in Latin America, while can contribute to reveal the emergent forms of public- private interaction in the treatment of collectives problems. However, the fact of that in this focus has preponderance a positive vision of the object of study, difficult its uses in the description and analysis of those transformations in different contexts to the contexts of the develop world, in which doesn't used to be presents characteristics that presupposes the focus: the horizontality of the relations, the cooperation, the absence of the conflict, or confidence between actors in the governance practices.

Having in count the last, this article raises that, with the purpose of that the approximation of the governance can be used for describe and analyze transformations of the public politics in the contexts how Latin America, is necessary extends the perspective in several directions that will be formulate at the end of the text.

**Keywords:** Governance and public politics, focus of the governance, governance in Latin America, conditionings of the governance.

---

\*\* Profesora Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad de Antioquia, miembro del grupo de Investigación Derecho y Sociedad de la misma institución. Magíster en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Estudiante del doctorado Ciencia Política y de la Administración, Universidad Autónoma de Barcelona. Correo electrónico: anavas67@gmail.com

# **EL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA EN EL ESTUDIO DE LA TRANSFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LIMITACIONES, RETOS Y OPORTUNIDADES**

## **1. INTRODUCCIÓN**

**E**l enfoque de la gobernanza tiene un gran potencial para describir y analizar las transformaciones de la política y de las políticas públicas en América Latina, en tanto contribuye a revelar nuevas formas de interacción público-privada en el tratamiento de problemas colectivos complejos. La gobernanza, especialmente ligada al estudio de las redes de políticas públicas, abre la posibilidad de entender mejor las relaciones de poder presentes en tales formas de interacción y las modalidades que asumen, así como el papel jugado por los organismos estatales, especialmente por los gobiernos.

No obstante sus ventajas, el enfoque podría correr el riesgo de no tener suficiente poder analítico por no reconocer, o incluso hacer invisibles, ciertas características que determinan el ejercicio del poder y las formas de interacción entre actores públicos y privados en América Latina.

En mi criterio, con la finalidad de que la aproximación de la gobernanza pueda ser usada para describir y analizar las transformaciones del gobierno en contextos diferentes a los del mundo desarrollado, se requiere ampliar su perspectiva en varios sentidos: en un sentido analítico, que permita explorar las relaciones de conflicto y asimetría intensos entre los actores en el espacio de la gobernanza; en un sentido sustancial, para dar cuenta de los intereses y valores que se definen en el marco de la gobernanza; y en el sentido de los condicionamientos, para explorar las condicionantes estructurales y específicas de la gobernanza, yendo más allá de los factores de orden global, y fijarse también en los factores de orden regional y local.

En este artículo abordaré los aspectos centrales de la narrativa de la gobernanza en Europa, luego mostraré los puntos fuertes y débiles del enfoque y, finalmente, plantearé de qué manera es necesario ampliar las perspectivas de dicha aproximación.

## 2. LA NARRATIVA DE LA GOBERNANZA EN EUROPA

El concepto de gobernanza se caracteriza no sólo por su polisemia, sino también por poseer un cierto grado de vaguedad y ser utilizado con diversos usos o intenciones (Rhodes, 1996 y 1997; Mayntz, 1998; Hirst, 2000). Una clave para evitar confusiones conceptuales es distinguir la gobernanza como *fenómeno*, de la gobernanza como *aproximación o enfoque*.

En el primer caso hablamos de gobernanza como un término que alude a un estado de cosas, situación o conjunto de prácticas dentro del mundo de la política, y que por su relevancia, se constituye o reconoce como un objeto de estudio. En el segundo caso, hablamos de un discurso sobre tal objeto, que, o bien puede tener un carácter eminentemente normativo e implícitamente ideológico, o bien puede configurar una aproximación o enfoque académico, con pretensiones de cientificidad (descriptivas y analíticas).

El enfoque de la gobernanza en el campo de la ciencia política y concretamente en materia de políticas públicas, en su sentido descriptivo y analítico, ha tenido sus mayores desarrollos en Europa. Es posible reconocer diferentes tradiciones: desde Alemania han sido relevantes los trabajos de autores pertenecientes al instituto Max-Planck, como Mayntz y Scharpf; desde Holanda las contribuciones de Kooiman, Klijn y Kickert; y desde Inglaterra han sobresalido, entre otros, Rhodes, Peters, Pierre y Stoker. Autores españoles como Subirats, Prats, Borja y Castells retoman en sus estudios elementos del enfoque de la gobernanza.

La gobernanza, como fenómeno constitutivo de un nuevo objeto de estudio de la ciencia política puede sintetizarse en tres características (Blanco y Gomá, 2006):

- **La complejidad como elemento intrínseco al proceso de formulación de políticas públicas.** El paradigma de la gobernanza reconoce que los problemas que enfrentan las políticas públicas son de carácter complejo y dinámico, pueden ser diagnosticados y definidos desde múltiples perspectivas e involucran una variedad de actores y colectivos sociales. Lo anterior se traduce en diagnósticos y soluciones más comprehensivas y también en el desarrollo del sentido de la corresponsabilidad entre las diversas partes implicadas.
- **Participación de actores diversos en el marco de redes plurales.** La gobernanza se configura sobre la base de redes que incluyen varios niveles de gobierno y de la administración (en un sentido vertical), múltiples áreas, departamentos y sectores (en un sentido horizontal) y simultáneamente actores no institucionales, como empresas, organizaciones y movimientos sociales (involucra tanto el interior como el exterior de las instituciones).

- **Nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, adopción de nuevos roles y desarrollo de nuevos instrumentos orientados a la gestión de redes.** La gobernanza desdibuja el control institucional jerárquico, razón por la cual modifica de hecho el papel del gobierno, al que le corresponde coordinar y liderar el conjunto de la red. Priman entonces capacidades como la influencia y la habilidad para establecer un marco común para la cooperación de los múltiples actores. Para ello es necesario desarrollar nuevos instrumentos de gestión.

La gobernanza está asociada a la existencia de redes de políticas públicas<sup>1</sup>. Las redes representan el corazón analítico de la noción de gobernanza (Rhodes 2000: 60).

En la siguiente tabla sintetizo las implicaciones que la aproximación estudiada reconoce en la transformación del gobierno tradicional en gobernanza. Tengo en cuenta los cambios en relación con las políticas públicas, así como también los cambios en el marco más general de la política.

TABLA 1: DEL GOBIERNO A LA GOBERNANZA

<b>Criterios de comparación</b>	<b>Gobierno tradicional</b>	<b>Gobernanza</b>
<b>Origen de los actores</b>	Estado	Estado y sociedad civil (incluidos actores económicos)
<b>Sectores</b>	Público	Público, privado (económico), voluntario (tercer sector)
<b>Estructuras</b>	Burocracia	Redes y partenariados
<b>Niveles institucionales involucrados en las políticas públicas</b>	Uno	Varios
<b>Asignación de competencias</b>	Competencias expresas y cerradas. Cláusula general de competencias para el Estado central.	Asignación de competencias abierta – concertación-. Cláusula general de competencias para los municipios.

<sup>1</sup> El concepto de redes de políticas públicas (“policy networks”), de acuerdo a la interpretación de Rhodes, está referido a conjuntos de vínculos institucionales formales e informales entre actores gubernamentales y no gubernamentales, estructurados alrededor de intereses compartidos en la hechura de políticas públicas y en la implementación de las mismas. Dichas instituciones son interdependientes. Las políticas públicas son así el resultado de la negociación entre los miembros de las redes (Rhodes, 2006; Rhodes, 2007).

<b>Criterios de comparación</b>	<b>Gobierno tradicional</b>	<b>Gobernanza</b>
<b>Asignación de competencias</b>	Competencias residuales para los municipios.	Subsidiariedad para los niveles superiores.
<b>Problemas de políticas públicas</b>	Baja complejidad	Alta complejidad
<b>Principios de actuación</b>	Jerarquía y autoridad	Coordinación, negociación
<b>Mecanismos de actuación pública</b>	Prestación de servicios públicos. Coercibilidad	Estrategias de gestión
<b>Roles del Estado</b>	Proveer, mandar, controlar	Liderar, conducir, habilitar, facilitar, colaborar, coordinar
<b>Toma de decisiones</b>	Procedimientos administrativos. Decisiones unilaterales	Deliberación Decisiones multilaterales
<b>Carácter de las funciones de los municipios</b>	Operativas, residuales	Decisivas, políticas, autónomas, principales
<b>Producción de políticas</b>	Sectorial (especialización)	Multisectorial Transversal
<b>Forma de democracia predominante</b>	Representativa	Participativa
<b>Forma de administración</b>	Centralización	Descentralización
<b>Concepción de poder</b>	Dominación y subordinación	Consensual, coordinación
<b>Ventajas</b>	Legalidad El Estado encarna el interés público Seguridad jurídica Representatividad	Flexibilidad Adaptabilidad Innovación Inclusión Participación

Criterios de comparación	Gobierno tradicional	Gobernanza
<b>Ventajas</b>	Responsabilidad definida Racionalidad	Pluralidad Más recursos y actores disponibles Tratamiento de la complejidad
<b>Desventajas</b>	Inflexibilidad Ineficacia Exclusión Unilateralidad Unidimensionalidad	Incertidumbre Responsabilidad indefinida o difusa Mayor complejidad Problemas de transparencia Problemas de representatividad

La aproximación de la gobernanza reconoce algunas tendencias como posibles explicaciones de la transformación que ha configurado el fenómeno que estudia:

En el mundo europeo un factor determinante ha sido la llamada “europeización”, fruto del proceso de integración de la Unión Europea, cuyas expresiones centrales se notan en la creciente conformación de redes de políticas públicas en torno a sus organismos y un cambio en el balance de poder entre gobiernos subnacionales y nacionales.

Otros factores que además de tener relevancia para Europa, la tienen para el resto del mundo, con mayor o menor énfasis son: la crisis del Estado de Bienestar, que propició la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos; el cambio ideológico desde una cultura colectivista hacia una individualista; los nuevos desafíos sustanciales para las políticas públicas; la globalización e internacionalización, que han conducido a la conformación de nuevas formas de relación tanto entre los Estados y el sector privado, como entre éste y las localidades; la transformación hacia el Estado pos-burocrático, en la que tiene un papel central el discurso y modelo de la “nueva gestión pública”, las demandas del sector privado por mayor intervención y participación y los desafíos a los que se ha visto expuesta la democracia tradicional, ante los cuales las autoridades públicas intentan formas alternativas de gobernar, buscan construir vínculos con nuevos grupos de interés e involucrar a una ciudadanía reacia a los procesos representativos (Stoker, 1998; Pierre y Peters, 2000; John, 2001; Le Galès, 2002; Denters y Rose, 2005a).

### 3. PUNTOS FUERTES Y DÉBILES DEL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA

Como puede observarse, el enfoque de la gobernanza muestra muchos aspectos importantes para la comprensión de los cambios de la política y de las políticas públicas del mundo contemporáneo. La contribución de tal aproximación a este campo de estudio reside en brindar un marco que permite organizar y relacionar nuevos fenómenos en el proceso de transformación de la política y de las políticas públicas; ofrece un lenguaje especial y un marco de referencia a través de los cuales puede examinarse esa nueva realidad, pueden plantearse nuevas preguntas y por ende, nuevas perspectivas de análisis (Stoker, 1998).

El enfoque de la gobernanza permite retratar un panorama en el que los Estados, y sus niveles de gobierno, aparecen como insuficientes para dirigir a la sociedad, y en el que los sectores social, económico y cívico, entran en escena con más fuerza que antes. Sea que se asuma que esta realidad refleja el debilitamiento del Estado y el fortalecimiento de la sociedad, o que hay un cambio en los papeles y funciones correspondientes (Aguilar, 2006), lo cierto es que la gobernanza permite sintetizar y analizar tal suerte de transformación.

La gobernanza ilumina un nuevo fenómeno, el gobierno en red, y aunque ya otras aproximaciones habían reconocido la participación de redes en la producción de políticas públicas, la gobernanza avanza respecto de sus antecesoras en tanto reconoce su proliferación en las décadas recientes, enfatiza su carácter multinivel e intersectorial y permite ver la relación de tal proliferación con ciertos factores estructurales.

Pese a lo anterior, es necesario señalar algunas debilidades del enfoque en su intento de dar cuenta de su objeto de estudio, las cuales se agravan cuando de lo que se trata es de estudiar contextos diferentes a los de los países desarrollados.

#### - Debilidades en el análisis del poder

Las críticas que señalan los problemas de las redes de políticas públicas no son escasas en la literatura, pese a ello, han tenido poca resonancia. En la aproximación de la gobernanza ha primado una visión que reconoce las redes como un tipo de orden institucional innovador, inclusivo, eficiente e importante para la construcción de capital social (Lowndes y Pratchett, 2008).

Entre los problemas que pueden ser advertidos respecto de las redes de políticas públicas están los siguientes: las redes pueden concentrar el poder en camarillas excluyentes, privatizar la actuación pública y crear privilegios, o en otras palabras, pueden cooptar al gobierno y al Estado. En el esquema de redes, la responsabilidad



de la función pública queda dispersa y se dificulta la rendición de cuentas. Los miembros de una red, en su mayoría, no tienen origen en procesos de elección, lo cual cuestiona su legitimidad y la coherencia de las redes con los principios democráticos<sup>2</sup>; en general, las redes horadan los mecanismos formales de representación democrática. La informalidad, preponderante en ellas, puede ir en contravía de la eficiencia y la racionalidad en la administración pública. Además, pueden ser conservadoras en su impacto en tanto las reglas de juego y el acceso favorezcan los intereses establecidos<sup>3</sup>. Sin embargo, el enfoque de la gobernanza pareciera no contar con los suficientes elementos para apreciar, en toda su dimensión, tales problemas en el fenómeno que estudia.

La literatura sobre gobernanza generalmente destaca un funcionamiento ideal de las redes, en el cual los actores que las integran identifican intereses complementarios o comunes, poseen valores compartidos y dependencia mutua de recursos. Según esta visión la acción colectiva está fundamentada en relaciones de interdependencia, construidas a partir de la confianza, la lealtad y la reciprocidad; los conflictos son resueltos a través de la diplomacia, mientras que el seguimiento de las reglas acordadas está garantizado porque los miembros tienen en juego su reputación.

Por otra parte, la gobernanza arropa bajo un mismo manto de interpretación distintas situaciones, esto es, diferentes formas de intervención en los asuntos públicos: el involucramiento del sector empresarial, así como también la vinculación del sector comunitario y de la ciudadanía, obviando de manera a veces ingenua o benevolente los desequilibrios de poder.

Además, el enfoque descuida las implicaciones de que tanto los contactos entre los ciudadanos y los gobernantes locales, como los nuevos mecanismos de participación que se engloban dentro de la gobernanza, tienen un alto grado de diferenciación funcional, es decir, se restringen a un campo específico y regularmente a intereses circunscritos y grupos determinados territorial o funcionalmente (Denters y Rose, 2005b: 257). Puede afirmarse entonces que la gobernanza constituye una forma de

- 
- 2 Entre los puntos que merecen especial cuidado está lo atinente a quiénes son los llamados a representar los intereses en juego en los espacios de gobernanza: ¿los expertos?, ¿los posibles afectados?, ¿o aquellos que actúan en defensa del interés público o colectivo? Como afirman Font y Blanco (2001: 224): “[...] la cuestión de la representatividad de los participantes no tiene una solución fácil, porque existen distintas concepciones sobre los sectores de la ciudadanía que deben estar representados, y porque los mecanismos para conseguir esa representatividad exigen esfuerzos organizativos, estratégicos y económicos considerables”.
  - 3 Las redes y la gobernanza son objeto de variadas críticas, solo menciono algunas a título ilustrativo; hacen interesantes anotaciones al respecto autores cuya producción está en el centro de la gobernanza como Marsh y Rhodes (1992) y Stoker (1998), otros como Shapiro (2001) evidencian los problemas de la gobernanza no solo desde un punto de vista político sino también jurídico, y otros plantean cuestionamientos de carácter bastante ácido y escéptico como Nieto (2008) y Santos (2007).

gobierno diferenciada o segmentada, que puede posibilitar un margen de maniobra más grande para los actores poderosos, y por ende, engendra bastantes riesgos.

El hecho de que el enfoque de la gobernanza parta de una interpretación positiva del objeto de estudio, hace estrecho el marco de análisis. Esto es así porque las redes pueden tener desequilibrios de poder que quiebran la suposición de horizontalidad; o la interacción puede producirse en términos de conflicto, y no de cooperación, o negociación, o las redes pueden segmentar el escenario de la política. Por consiguiente, asumir apriorísticamente los caracteres positivos de la gobernanza puede hacer invisibles otros rasgos presentes.

#### - Debilidades en el estudio de los aspectos sustanciales de la gobernanza

Un punto de reflexión que tendría que formularse respecto de la gobernanza es: ¿cuáles son los fines a los que sirve la ampliación de la democracia que ella implica? Y una cuestión entrelazada con dicho punto es la diferencia entre participar y decidir, o al menos incidir en las decisiones.

Una pregunta más abarcadora es si la compleja transformación que pretende describirse con el concepto gobernanza implica cambios relativos en la forma de gobernar o incluye cambios en los fines del gobierno. Brugué, Gomá y Subirats, consideran que lo que se viene transformando son las formas de gobernar, no sus objetivos: “las nuevas formas de gobernación deberían continuar asegurándonos que es posible proseguir un interés colectivo y mediar entre los particulares, ya que si pusiéramos en duda este objetivo no estaríamos hablando de capacidades para gobernar sino de otras cosas” (2002: 410).

La respuesta es satisfactoria en principio, pero no despeja todas las dudas. Pues subsisten inquietudes del siguiente tipo, por ejemplo: si una de las expresiones del cambio de gobierno a gobernanza, en lo que respecta a la política local, es la asunción de nuevas responsabilidades a cargo de los municipios, y entre estas, quizá la que más se destaca es la concerniente a la promoción económica de las ciudades, ¿no implica ello, en el fondo, un cambio en los fines y objetivos del gobierno, que puede desligarlo del fin tradicional de prevalencia del interés público? Y más aún, si una de las claras características de la gobernanza es la activa participación de los agentes económicos privados, ¿qué es lo que hace suponer que siempre estarán comprometidos con el interés público y colectivo y no con el ánimo de lucro?

Otro aspecto de carácter sustancial que puede echarse de menos en el enfoque es que pase por alto los intereses y asuntos de la vida política que no se incluyen en ella; es decir, aquello que no entra en el margen de las negociaciones y decisiones del escenario de la gobernanza, lo que se reserva para los canales tradicionales, o para espacios cerrados, o ni siquiera se “tematiza” para hacer parte de posibles

agendas de políticas públicas que se elaboren y lleven a efecto dentro de las lógicas de la gobernanza. Esta inquietud se inserta en la vieja preocupación de Bachrach y Baratz (1962) sobre las “no decisiones”, originalmente planteada en un contexto de democracia tradicional. Tal cuestionamiento cobra una nueva y mayor relevancia al ser tenido en cuenta para evaluar el alcance de la gobernanza y la amplificación de la participación política que ella supone.

#### - **Debilidades en el estudio de los condicionamientos de la gobernanza**

El enfoque de la gobernanza parte de presupuestos no cuestionados. Normalmente asume como presupuestos: la horizontalidad de las relaciones que encarnan las redes y la ausencia de conflicto en ellas. Estos presupuestos a su vez están fincados en otros que no se ponen en tela de discusión, tales como la paz social, un Estado fuerte e institucionalizado, o la presencia de un régimen democrático en sentido pleno.

La aproximación de la gobernanza aborda en términos muy generales los condicionamientos estructurales del fenómeno estudiado y tiende a centrarse en el caso británico. Esto genera dos riesgos: por una parte puede producir que la aproximación tenga la tendencia a extraviarse en la micro-especificidad de las redes de políticas públicas en el estudio de casos determinados, perdiendo la posibilidad de analizar tales casos dentro de su contexto macro y tener en cuenta sus nexos con factores estructurales determinantes. Por otra parte, limita la posibilidad de reconocer la incidencia de las especificidades regionales o por países que condicionan las prácticas de gobernanza.

La suposición de que están presentes condiciones como la confianza, el reconocimiento mutuo, el equilibrio, la disposición a colaborar, etc., quizá, tenga algún sentido o asidero cuando el enfoque se ocupa del estudio de prácticas de gobernanza en los países desarrollados, lo cual es cuestionable en numerosos casos. Pero mucho menos lo tiene, cuando dichas prácticas objeto de análisis, corresponden a los contextos de los países no pertenecientes al mundo desarrollado, signados con la desigualdad y/o la violencia (social y/o política), deficiencias significativas en la configuración de la democracia y de la ciudadanía, instituciones públicas débiles, e incluso, la presencia de órdenes alternos (paradójicamente también organizados en “redes”) que disputan la soberanía del Estado. Situaciones que revierten en que las relaciones políticas se desenvuelvan en términos de mayor grado de complejidad, desequilibrio entre actores, contradicción, desconfianza, escepticismo, o incluso temor.

A mi juicio, estas dificultades y sesgos tienen una relación directa con una deficiencia observable en parte de la literatura dedicada a la gobernanza: la escasa y, en ocasiones, ausente referencia a la relación entre, las características y elementos que la integran, y las transformaciones que dieron lugar a su configuración.

Si bien la gobernanza constituye una aproximación que centra su atención en el cambio del gobierno y de las políticas públicas, y que muestra los factores explicativos de dicho cambio, no parece relacionar suficientemente esos factores con los rasgos del fenómeno y con los distintos modos que puede asumir, ni ser sensible a la detección de condicionamientos y especificidades de los factores desencadenantes en distintas regiones del planeta.

#### 4. LA NECESIDAD DE AMPLIAR EL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA

En mi criterio, para que el enfoque de la gobernanza trascienda su visión y pueda ser usado para describir y analizar las transformaciones del gobierno y las políticas públicas en contextos diferentes a los del mundo desarrollado, dando cuenta de los límites, condiciones y riesgos que, como los señalados posee el fenómeno que estudia, es necesario ampliar su perspectiva en varios sentidos:

##### - En el sentido analítico

En este aspecto considero especialmente relevantes dos dimensiones en el estudio de las redes de políticas públicas: distribución del poder y tipo de interacción. Tener en cuenta estos dos criterios permite evaluar los des-balances de poder y cuestionar la base o presupuestos de visiones de la gobernanza que ocultan aspectos problemáticos como la presencia del conflicto y la desigualdad de recursos. Adam y Kriesi (2007) aportan claridad sobre las diversas alternativas que presentan los criterios señalados en la práctica de las redes. A mi juicio, el resultado de su aplicación permite un análisis más refinado y profundo que el ofrecido por otras tipologías. Así:

Según la **distribución**, el poder puede ser concentrado o fragmentado. La adopción de estas alternativas, como posibles, ciertamente posee un aro de reminiscencia a las posturas enfrentadas del elitismo y el pluralismo, constituyendo el reconocimiento de que la distribución del poder no sigue siempre el mismo patrón.

El **tipo de interacción** está referido a la manera en que se dan las relaciones entre actores y coaliciones de actores; criterio a partir del cual pueden distinguirse tres alternativas: predominio del conflicto/competición, predominio de la negociación/intercambio, y predominio de la cooperación. También esta interpretación ofrece un campo visual más amplio y por consiguiente más cercano a la realidad, en tanto permite enfatizar la posible presencia del conflicto, muchas veces ausente en el discurso de la gobernanza y además, diferenciar entre cooperación y negociación, que son conceptos otras veces equiparados en tal relato.

Al combinar las dos dimensiones, pueden ser derivados seis tipos de redes de políticas públicas. La siguiente tabla resume los modelos resultantes:

TABLA 2: TIPOLOGÍAS DE ESTRUCTURAS DE REDES (ADAM Y KRIESI, 2007: 135)

Distribución de poder	Tipo de Interacción		
	Conflicto	Negociación	Cooperación
Concentración	Dominio	Negociación asimétrica	Cooperación jerárquica
Fragmentación	Competición	Negociación Simétrica	Cooperación horizontal

Profundizando aún más en las dinámicas de las redes, podrían encontrarse posibles explicaciones sobre la variantes y matices en la distribución del poder y en la interacción entre sus integrantes, a partir de tener en cuenta ciertos condicionamientos. Esto es, podría ser apropiado emplear otras variables adicionales para explicar la manera en que, en determinado caso, se encuentra tales dimensiones; por ejemplo: existencia de conexiones preferenciales en algunos de los miembros, acumulación de recursos, existencia de factores de exclusión y autoexclusión, generación de relaciones de dependencia (Skidmore, *et al.*, 2006), que en parte denotan relaciones entre la gobernanza y el capital social. Además, es posible que también incidan la existencia de problemas con la representatividad de los grupos interesados, o la existencia de una brecha entre quienes participan y quienes toman las decisiones o des-balance de recursos, entre otras cuestiones (Lowndes y Sullivan, 2004).

Las herramientas del análisis de redes permiten descifrar cuáles son las características de las redes, cómo operan en ellas las interacciones, qué modalidades asume el poder en ellas. Sin embargo, no aportan suficiente información sobre el *por qué* de la gobernanza ni sobre el *para qué* de la misma. Para trascender dicho nivel, la aproximación estudiada tiene que constituirse como un marco más amplio de análisis que incluya más elementos.

Estos elementos los agrupo en diversas dimensiones, algunas de ellas son útiles en el estudio de los factores de configuración y de los condicionamientos de la gobernanza, aspectos que tienen que ver con el por qué de la gobernanza y de sus características en un determinado contexto, mientras que otras lo son en el examen de las políticas públicas elaboradas a través de procesos y prácticas de gobernanza, esto es, en el para qué de la gobernanza. La propuesta de usar tales dimensiones recoge los aportes de diversos autores que, situados dentro del propio enfoque estudiado tienen una concepción más abierta, plural y sustantiva del mismo, tales como Pierre (1999), DiGaetano y Klemanski (1999), Miller, Dickson y Stoker (2000),

Le Galès (2002), DiGaetano y Strom (2003) y Stoker (2006). Es indispensable ampliar las perspectivas del enfoque de la gobernanza también en esos sentidos:

- **En el sentido de los condicionamientos**

Una adecuada lectura de las expresiones y características de la gobernanza necesariamente debe incluir el estudio de los factores o tendencias que dieron lugar a su configuración y de los condicionamientos a los que están sujetas sus prácticas. Si bien el enfoque de la gobernanza se ha ocupado de los factores que han dado lugar al fenómeno empírico que estudia, no es suficientemente sensible a la diversidad de condicionamientos y factores desencadenantes del fenómeno en distintas regiones del planeta. Considero que las dimensiones más útiles en este sentido son:

**La dimensión económico-estructural:** que permite evaluar la relación entre cambio económico y política, cambio económico y políticas públicas.

**La dimensión político-institucional:** relativa a características político-institucionales del contexto específico, a la estructura de la sociedad local y a la institucionalización de la acción colectiva.

**La dimensión de los agentes:** para evaluar la incidencia sobre la gobernanza de actores específicos, supone la identificación de protagonismos y liderazgos entre otros aspectos.

- **En el sentido sustancial**

La intención es dar cuenta de los intereses y valores que definen el marco de la gobernanza, los cuales se traducen en elecciones de políticas públicas, que a su vez implican que existan perdedores y ganadores. Las dimensiones más relevantes para estos propósitos son:

**La dimensión sobre la orientación política:** que permite examinar los valores y marco ideológico en que se inscriben determinadas prácticas de gobernanza. En esta dimensión lo central es si hay predominio de una visión individualista, o de una visión que enfatiza lo social (Le Galès, 2002).

**La dimensión de los resultados:** relativa a los efectos o impactos de las prácticas de gobernanza. Los aspectos a analizar podrían ser: decisiones (y “no decisiones”) derivadas de la gobernanza, efectividad, eficacia, eficiencia y pertinencia de las políticas elaboradas por procesos de gobernanza; identificación de ganadores y perdedores; instrumentación de la gobernanza; resultados del proceso de gobernanza en términos de legitimidad, grado de ampliación de la participación, construcción de capital social, entre otros.

En este artículo destacué las distintas dimensiones relevantes, en el sentido de los condicionamientos de la gobernanza y en el sentido del análisis sustantivo de la misma, sin que ello signifique que deban incluirse simultáneamente en una investigación específica; tener en cuenta una u otra, o varias de ellas, depende de los objetivos de investigación.

## CONCLUSIÓN

Los diversos asuntos que señalé como problemáticos en la aproximación de la gobernanza no pueden tener una respuesta *a priori* y definitiva. Hacen evidentes los retos que tiene que superar el enfoque. En mi criterio, justamente para remediar problemas de esa naturaleza pueden ser útiles los elementos del análisis de redes que he destacado como relevantes en el examen de la distribución del poder y de la interacción; las herramientas que incluyen parámetros de análisis sustantivos, así como el examen de los factores de configuración de tal fenómeno empírico y de sus condicionamientos en diversas regiones.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADAM, Silke y KRIESI, Hanspeter. The Network Approach. En SABATIER, Paul. (ed.) Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press, 2007, p. 129-154.
- AGUILAR, Luis. Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica, 2006, 500 p.
- AGUILAR, Luis. El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza” En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, vol. 39 (octubre, 2007). Disponible en <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reformademocracia/articulos/039-octubre-2007/0057201>.
- BACHRACH, Peter y BARATZ, Morton. Two faces of power. En: American Political Science Review, 56, 4 (diciembre 1962): p. 947-952.
- BLANCO, Ismael y GOMÀ, Ricard. Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. En: Politika: Revista de Ciencias Sociales, No. 2 (diciembre, 2006): p. 11-27.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, 7ª ed. Madrid: Santillana, 2004, 420 p.
- BÖRTZEL, Tanja. Organising Babylon: on the different conceptions of policy networks. En: Public Administration, 76, (1998) p. 253-273.

- BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard y SUBIRATS, Joan. Conclusiones. La gobernabilidad de las ciudades y los territorios en la sociedad de las redes. En: SUBIRATS, Joan (coord.) Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2002, p. 405-415.
- CHHOTRAY, Vasudha y STOKER, Gerry. Investigating Governance Practice: the value of across-disciplinary approach. 2008. Disponible en: [www.soton.ac.uk/people/stokerg.html](http://www.soton.ac.uk/people/stokerg.html).
- DENTERS, Bas y ROSE, Lawrence. Local governance in the Third Millennium: a Brave New World. En: Denters, B y Rose, L. (Eds.). Comparing local governance. Trends and developments. New York: Palgrave Macmillan, 2005a, p. 1-11.
- DENTERS, Bas y ROSE, Lawrence. Towards Local Governance? En Denters, B y Rose, L. (Eds.) Comparing local governance. Trends and developments. New York: Palgrave Macmillan, 2005b, p. 246-261.
- DIGAETANO, Alan y KLEMANSKI, John S. Power and city governance: Comparative perspectives on urban development. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1999, 328 p.
- DIGAETANO Alan y STROM, Elizabeth. Comparative Urban Governance: an Integrated Approach. En: Urban Affairs Review, Vol. 38, No. 3, enero, 2003, p. 356-395.
- FONT, Joan y BLANCO, Ismael. Conclusiones. En: FONT, Joan (coord.). Ciudadanos y Decisiones Públicas. Barcelona: Ariel, 2001, p. 219-235.
- HIRST, Paul. Democracy and governance. En: PIERRE, Jon. Debating Governance. Oxford: University Press, 2000, 13-35.
- JESSOP, Bob. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. En: International Social Sciences Journal, Vol. 50, No. 155, (marzo 1998) p. 29-45.
- JESSOP, Bob. The dynamics of partnership and governance failure, 1999. Disponible en <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Dynamics-of-Partnership.pdf>
- JOHN, Peter. Local governance in Western Europe. Londres: Sage, 2001, 202 p.
- KICKERT, Walter; KLIJN, Erik-Hans y KOPPENJAN, Joop (eds.) Managing complex networks. Strategies for the Public Sector. Londres: Sage, 1997, 206 p.
- KOOIMAN, Jan (ed). Modern governance. New government-society interactions, Londres, Sage, 1993, 280 p.
- KOOIMAN, Jan. Governing as governance. Londres: Sage, 2003, 249 p.
- LE GALÈS, Patrick. European cities. Social conflicts and governance. Oxford: Oxford University Press, 2002, 328 p.
- LOWNDES, Vivien y PRATCHETT, Lawrence. Public policy and social capital: creating, redistributing or liquidating? En: CASTIGLIONE, Dario, DETH, Jan van y WOLLE,



- Guglielmo (eds.) *The Handbook of Social Capital*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 677-707.
- LOWNDES, Vivien y SULLIVAN Helen. Like a Horse and Carriage or a Fish on a Bicycle: How Well do Local Partnerships and Public Participation go Together? En: *Local Government Studies*, Vol. 30, No. 1, 2004, pp. 51-73.
- MARSH, David y RHODES, R.A.W. (eds). *Policy networks in british government*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 295 p.
- MAYNTZ, Renate. Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En: CERRILLO, Agustín. *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, 93-98.
- MAYNTZ, Renate. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, 21, 2001. Disponible en <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004>
- MILLER, William; DICKSON, Malcolm y STOKER, Gerry. *Models of Local Governance. Public Opinion and Political Theory In Britain*, Londres, Palgrave, 2000, 270 p.
- NIETO, Alejandro. *El desgobierno de lo público*, Barcelona, Ariel, 2008, 351 p.
- PIERRE, Jon. *Models of urban governance. The institucional dimensión of urban politics*. En: *Urban Affaire Review*, 39, 3, enero, 1999, pp. 372-396.
- PIERRE, Jon (ed.). *Debating governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000, 251 p.
- PIERRE, Jon y PETERS, Guy. *Governance, Politics and the State*. New York, Macmillan Press, 2000, 231 p.
- RHODES, R. A. W. *The New Governance: Governing without Government*. En *Political Studies*, 44, 1996, p. 652-667.
- RHODES, R. A. W. *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Londres: Open University Press, 1997, 235 p.
- RHODES, R. A. W. *Governance and public administration*. En Pierre, J. (ed.). *Debating governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 54-90.
- RHODES, R.A.W. *Policy network analysis*. En Moran, Michael, Rein, Martin y Goodin Robert E. (eds.) *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 423-445.
- RHODES, R. A. W. *Understanding Governance. Ten years on*. En *Organization Studies*, Vol. 28, No.8, (2007) p. 1243-1264.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Más allá de la gobernanza neoliberal: El Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas. En: SANTOS, Boaventura

- de Sousa y RODRÍGUEZ, César (Eds.) El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita. Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial, México: UAM-Cuajimalpa, 2007, p. 31-60.
- SCHARPF, Fritz W. Games in hierarchies and networks: introduction. En Scharpf F.W. (ed.). Games in hierarchies and networks. Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions. Frankfurt am Main-Boulder, Colorado: Campus Verlag-Westview Press, 1993, p. 7-23.
- SHAPIRO, Martin. Un derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza. En: Cerrillo, A. (coord). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 203-212.
- SKIDMORE, P., K. BOUND y H. LOWNSBROUGH. Community participation Who benefits? York: Joseph Rowntree Foundation, 2006. Disponible en <http://www.jrf.org.uk>
- STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. En: International Social Sciences Journal, Vol. 50, No. 155, 1998, p. 17-28.
- STOKER, Gerry. Local governance research: Paradigms, theories and implications. 2006. Disponible en: [www.ipeg.org.uk/staff/stoker/index.pht](http://www.ipeg.org.uk/staff/stoker/index.pht)
- SUBIRATS, Joan (coord.) Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización Barcelona: Diputación de Barcelona, 2002, 415 p.
- WHITTINGHAM, Victoria. Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza” en Revista del CLAD Reforma y Democracia, 33, 2005. Disponible en <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/033-octubre-2005/0043406/view>.