



Opinião Pública

ISSN: 0104-6276

cesop@unicamp.br

Universidade Estadual de Campinas
Brasil

Alzate Zuluaga, Mary Luz; Romo Morales, Gerardo
El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades
latinoamericanas
Opinião Pública, vol. 20, núm. 3, diciembre, 2014, pp. 480-495
Universidade Estadual de Campinas
São Paulo, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32932810009>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

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

Mary Luz Alzate Zuluaga

Departamento de Ciencias Políticas
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
Universidad Nacional de Colombia

Gerardo Romo Morales

Universidad de Guadalajara en México

Resumen: Se abordan en este artículo la gobernanza y las transformaciones que supone en la concepción de lo público desde una perspectiva institucional. Para ello se hace un acercamiento al concepto de gobernanza desde los distintos autores que la han defendido, discutiendo sus características diferenciadoras con respecto a la administración tradicional de lo público en el estado moderno. Así mismo, se propone un análisis de las principales discusiones de la perspectiva institucional, con respecto a los cambios en la trama de lo público y de la arena política que suscita el enfoque de la gobernanza, para concluir con unas reflexiones, en general, sobre el proceso gubernativo en América Latina.

Palabras-clave: gobernanza; instituciones; gestión de lo público; Estado; América Latina

Abstract: Governance and the transformations involved in the conception of the public from an institutional perspective are addressed in this article. With this aim, an approach to the concept of governance from various authors is realized, arguing its distinguishing features with respect to the traditional public management in the modern state. Likewise, an analysis of the main arguments of the institutional perspective, with respect to changes in the public and political arena that the raises the governance approach is proposed, to conclude with some reflections, in general, about the governmental process in Latin America.

Keywords: governance; institutions; public management; state; Latin-American

La gobernanza: definiciones y planteamientos a modo de introducción¹

Para la postura crítica que aquí nos proponemos con respecto a la gobernanza, introducimos en este primer apartado las definiciones teóricas que sobre el concepto se han defendido, intentando dilucidar los que pueden ser los principios rectores de esta perspectiva y su estructura operativa como mecanismos de acción para la concreción del proceso gubernativo.

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

A partir de los cambios experimentados en el manejo de lo público y lo administrativo en los países europeos en la década de los noventa², se comienza a plantear un enfoque basado en estructuras y procedimientos de gobierno, orientados por una racionalidad de la eficiencia y la calidad de las decisiones desde la interacción de los distintos estamentos de la sociedad.

Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global (PRATS CATALÀ, 2005, p. 155).

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

En este sentido, desde el año 2000 instituciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) ya asumían una definición de gobernanza considerada innovadora para el momento:

Governance para el Pnud significa hoy “el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (Pnud, citado en PRATS CATALÀ, 2005, p. 164).

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

De esta condición se transitó a una definición de gobierno basado en acuerdos, desde una perspectiva de activación de relaciones de interdependencia, cooperación y trabajo en red de los distintos

¹ Este artículo hace parte de las reflexiones de los autores en el marco del proyecto: *Acción colectiva, instituciones y gobernanza. Análisis de la construcción de la agenda gubernamental a partir del estudio comparado de casos en Colombia (2008-2011) y México (2009-2012)*. Apoyado por la División de Ciencias Sociales y Humanas del Centro Universitario de Tonalá y de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

² Estos cambios inician en los sesenta con el movimiento de dirección técnica y política, seguido de la gerencia pública y la corriente de la Nueva Gestión Pública hasta la gobernanza de hoy.

actores estatales, empresariales y sociales, lo que implica concebir el actuar en la vida pública desde una perspectiva voluntarista que va un paso adelante de las regulaciones y normativas gubernamentales, para la identificación de problemáticas sociales y de bienestar general. Se afirma así la adopción de una “perspectiva más cooperativa y consensual que la que se había dado en los modelos tradicionales de gobernar” (CERRILLO, 2005, p. 12).

En este sentido Kooiman afirma:

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

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

Habiendo introducido los aspectos definitorios del enfoque de la gobernanza, es necesario considerar que en otras sociedades como las de los países de América Latina, que no cuentan con la misma tradición de *partenariados*³ públicos-privados (CANTO SÁENZ, 2012), tales postulados de cooperación y voluntarismo entre los distintos estamentos no son fácil ni necesariamente traducibles y trasladables a sus actuales marcos institucionales y de gobierno⁴. Lo que desdice la existencia de un escenario de prácticas público-privadas de cooperación y trabajo solidario en defensa del bienestar general. Frente a lo cual, se requeriría de la ampliación normativa y de andamiaje institucional que procure tal cambio equilibrado y de asociacionismo en las relaciones entre Estados y empresas (ALZATE, 2011).

Problema de investigación: principios rectores de la gobernanza y los interrogantes sobre su estructura operacional

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

Más allá de esto, en el cumplimiento de unas demandas de acciones gestionadas en red gobierno-empresa-comunidad, no se consideran las posibles fallas organizacionales en la interdependencia de los actores públicos, privados y de ciudadanos en general, para la definición de las cuestiones que demandan mayor atención pública. Desconociendo a su vez que algunos asuntos que logran entrar al circuito de la

³ Esta categoría refiere a la condición de *partners*, socios. Es decir, de una fuerte tendencia a la asociación para la defensa de los intereses comunes.

⁴ Pensamos, por ejemplo, en la larga experiencia que los Estados latinoamericanos han tenido con las distintas empresas multinacionales, cuyas actividades productivas en distintas ocasiones han generado las llamadas “externalidades negativas” y derivado en problemáticas ambientales y de conflictividad social (GUDYNAS, 2002; ESCOBAR, 1999).

opinión pública, lo hacen por una previa selección discursiva, mediática y de oportunidad política, hasta adquirir una importancia generalizada en la población.

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

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

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

Entendiendo así el proceso, como la interacción de actores sociales, empresariales y gubernamentales del orden nacional, regional y local en una relación de co-gestión, co-dirección y co-guía (KOOIMAN, 2005). En este escenario, la acción de gobernación y la responsabilidad derivada de dicha acción queda diluida en ese espacio público difuso. De este modo,

al difuminarse la frontera entre las dos esferas [público-privadas] se redistribuyen las responsabilidades hacia lo colectivo entre múltiples actores y el poder político se dispersa entre una gran diversidad de sujetos (CANTO SÁENZ, 2012, p. 346).

Lo que también puede traducirse como un proceso de socavamiento, debilitamiento o transformación de las estructuras institucionales existentes a partir de la globalización (KRASNER, 2010, p.141).

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

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

Ahora bien, uno de los asuntos que son aún de difícil explicación en este marco de acción está relacionado con los aspectos difusos sobre la forma como se hace operativo el proceso de gestión, dirección y ejecución de la política pública y que genera los siguientes cuestionamientos, ¿cuál es el *how to*

que brinda las herramientas y procedimientos planificadores que deberán llevar a cabo los actores involucrados en el proceso decisorio?, ¿dónde queda la creación de instrumentos políticos, la formulación de políticas y acuerdos institucionales para la identificación de problemas que las partes están interesadas en resolver?, ¿quién define el cómo y cuándo se llega a la forma consensuada, negociada y con objetivos compartidos en este modelo de gobernanza?

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

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

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

En sentido estricto, las normas, las reglas y las rutinas sólo son instituciones cuando se expresan cristalizadas, o *hechas cuerpo*, en acciones organizadas (CROZIER; FRIEDBERG, 1990) con un importante sentido de ceremonia o ritualización (MEYER; ROWAN, 1999).

Consideramos que un conjunto de restricciones, cuando se encuentran operando de manera conjunta en un espacio social concreto en términos espaciales y temporales como marco institucional, es considerado en este artículo como un *sistema de acción concreto* (FRIEDBERG, 1993). Es decir, como ese campo que se estructura por determinadas y finitas reglas de juego, por ciertos mecanismos de regulación. Éstos últimos

definen la pertinencia de los problemas y apuestas en torno a los cuales los actores interesados pueden movilizarse [además] organizan, mediatizan y regulan tanto las interdependencias "objetivas" de los participantes como los procesos de intercambio resultantes (FRIEDBERG, 1993, p. 293).

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

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

Cambio institucional. A modo de estrategia metodológica

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

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

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

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

En esta segunda postura del cambio institucional, podemos mencionar autores como Tilly, para quien

la transformación de los espacios del poder y los correspondientes cambios en la forma de la acción colectiva presuponen la creación de nuevos significados, nuevas organizaciones, nuevas identidades y un espacio social (es decir, la sociedad civil) en el cual estos puedan aparecer (parafraseado por COHEN; ARATO, 2000, p. 566).

Ese carácter procesual implica el reconocimiento del contexto contingente de las relaciones sociales y políticas, frente a lo cual los arreglos normativos serán temporales y en permanente negociación.

Al respecto consideramos que los cambios institucionales posibles no son necesariamente eficientes en el sentido que una racionalidad absoluta podría suponer como ideales. Asumimos con March y Olsen que lo que aquí se entiende por institución puede funcionar tanto como factores de estabilidad, como

de cambio, y que es la experiencia histórica la que irá marcando los tiempos de observación de dichos procesos. En esta perspectiva, nunca los cambios serán “instantáneos o deseables en el sentido de que el sistema se vuelva cada vez más óptimo” (2005, p. 11)⁵.

Además, cuando una modificación institucional está sucediendo, se puede presentar la situación de que esta se genere en una especie de efecto perverso en el que se consoliden situaciones diferentes a lo que se esperaba. En este sentido se pueden pensar los cambios acaecidos con la llamada sociedad global de la información (CASTELLS, 1995), frente a la cual se ha llegado a afirmar la existencia de una multiplicación de los centros de decisión, aunque con la implicación de una desterritorialización de sus fuerzas físicas (APPADURAI, 1999), referidas al ejercicio de la violencia en la versión del Estado moderno.

Otros autores agregan a esta visión del cambio el análisis frente al impacto cultural:

[...] un nuevo universo en que los controles sociales disminuyen, los poderes políticos tradicionales pierden capacidad de acción, y los diseños arquitectónicos juegan al rompecabezas posmoderno con formas variopintas, mezcladas al azar en el torbellino del fin de la historia.

Las culturas ya no están constreñidas, limitadas y localizadas, sino profundamente desterritorializadas y sujetas a múltiples hibridaciones. De un modo parecido, la naturaleza ya no puede considerarse como un principio esencial y una categoría fundacional, un campo independiente de valor y veracidad intrínsecos, sino como el objeto de constantes reinventaciones, especialmente aquellas provocadas por procesos tecno-científicos sin precedentes (ESCOBAR, 1999, p. 103).

El sistema de acción concreto en la administración tradicional de lo público en el Estado moderno

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

Si bien la modernidad como categoría conceptual está involucrada en una infinidad de discusiones, consideramos que hay un consenso básico con respecto a dos elementos que son importantes para lo que aquí decimos: que esta existe como realidad de convivencia en el mundo occidental, y que hay ciertos rasgos que son básicos en su definición⁶.

Para los fines de este artículo, vamos a recuperar solo aquellos rasgos que nos permitan entender las características que definan al sujeto de la modernidad, y las principales restricciones institucionales

⁵ Agregan los autores noruegos: “Como resultado, el supuesto de la eficiencia histórica no puede sostenerse. Por eficiencia histórica entendemos la idea de que las instituciones de alguna forma se vuelven sensibles a adaptarse a su ambiente para mejorar y que rápidamente adoptan una solución de equilibrio única para el problema de sobrevivir y prosperar [...] pero la adaptación es menos automática, menos continua y menos precisa de lo que se asume en los modelos de equilibrio (como en el modelo de eficiencia histórica) y no necesariamente provee a la institución de eficiencia y sobre vivencia” (MARCH; OLSEN, 2005, p. 11).

⁶ Gellner (1998; 1994), por ejemplo, analiza la transición suponiendo tres etapas en el desarrollo de las sociedades humanas (no obligatorias ni lineales): “De caza y recolección, agraria e industrial. Y mediante el análisis de tres esferas posibles de la acción humana, la producción, la coerción y la cognición, establece los rasgos diferenciales que permiten suponer que se está en presencia de una o la otra. Por ejemplo, con respecto a la cognición, en el caso de la etapa agraria, el conocimiento estará básicamente monopolizado por la casta sacerdotal y de élites seculares minoritarias, y había una percepción cíclica del tiempo. Mientras que en la época industrial y propiamente moderna, el racionalismo será preponderante y el conocimiento tenderá a masificarse y extenderse en una clerecía individual de sujetos móviles y homogéneos” (GELLNER, 1994).

que permiten y fomentan su existencia y reproducción societal, de tal manera que seamos capaces de ver esos rasgos en el cambio institucional que observamos para el manejo de los asuntos públicos, a través de la sustitución de Sistemas de Acción Concretos. Veamos.

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

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

Al respecto, la mejor descripción de los tipos ideales de restricciones es la famosa categorización que hiciera Weber (1981) de los tipos ideales de dominación. En este caso, la que corresponde a la de la modernidad será la de la dominación legal racional o burocrática, que se va a distinguir por los siguientes rasgos:

- En la vida pública, el funcionario va a ser elegido por sus capacidades comprobables mediante credenciales homologadas, lo cual va a suponer un consiente y pertinente aprendizaje profesional, así como la exigencia del desempeño total del funcionario.
- Las atribuciones para su desempeño serán fijas y estarán normadas mediante reglamentos escritos y su evaluación será según normas estandarizadas y comunes para todos.
- Esta condición supondrá una distribución firme de actividades, la existencia de poderes de mando fijos y delimitados, y nombramientos por aptitudes.
- El ordenamiento de las atribuciones posibles será jerárquico, y para la comunicación y movilidad, se establecerán trámites sancionados como legítimos.
- Para la administración moderna será indispensable la existencia de documentos y su conservación ordenada mediante archivos, y los encargados de su mantenimiento y ordenación constituirán un cuerpo de empleados subalternos (WEBER, 1981).

En resumen, destacando aquellos elementos que nos ayudan a identificar lo que supone el marco institucional propio de formas burocráticas modernas, diremos que las estructuras de actuación posible serán claramente jerárquicas, que rige la idea de una racionalidad capaz de establecer normas y procedimientos eficientes, que los lugares para cada sujeto en esa estructuración están claramente establecidos en normas escritas, con las atribuciones que se esperan de cada una de ellas, y que será el Estado-nación de la modernidad el que enmarcará claramente esta condición.

El sistema de acción concreto de la gobernanza

A partir de la década de los ochenta, pero con mayor énfasis en la década posterior, las formas típicamente burocráticas de manejo de los asuntos públicos, entran en crisis en los países occidentales. Esta condición supuso, entre otras cosas, la fragmentación del *triángulo de hierro* (Ver HECLO, 1978). Es decir, la aparición de nuevos actores además del debilitamiento de los vínculos hasta entonces clásicos de unión y delimitación de atribuciones de los mismos, y la aparición de formas de socialización que ponen en duda las certezas clásicas de la modernidad con respecto al alcance de la racionalidad y de la eficiencia de las atribuciones fijas y ordenadas jerárquicamente mediante reglamentaciones escritas.

Además, las formas de control político se transforman en acuerdos de cumplimiento voluntario entre las partes involucradas y el tutelaje del interés público y la toma de decisiones, que estaba asentada en las instituciones estatales, queda desvanecida en una especie de combinación de actores bajo un ropaje amorfo y sin mecanismos de control claros ni explícitos.

[...] la gobernanza no elimina la necesidad de los gobiernos, aunque replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la Administración (PRATS CATALÀ, 2005, p. 171).

Así, ante el debilitamiento del poder estatal, se busca ahora resaltar los poderes, "las capacidades y los recursos en posesión de los actores sociales, que hay que despertar y aprovechar para la realización de las metas comunes" (AGUILAR, 2006, p. 424).

De este modo, la participación de los ciudadanos en esta nueva concepción se propone no solo en la construcción de la agenda, sino en la totalidad del proceso, demandando la implementación de mecanismos de control social, tales como las veedurías ciudadanas, y la rendición de cuentas amplia y clara, por parte de los gobiernos locales. Lo que pretende ser un marco propicio para la acción colectiva con iniciativas por fuera del gobierno, que posibilite la ampliación de las capacidades de acción, de decisión y de recursos en la resolución de los problemas sociales de un territorio dado.

El abordaje de distintas problemáticas desde las iniciativas propuestas por la misma comunidad, potencia el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las organizaciones sociales y de las regiones hacia la consecución de recursos y el desarrollo humano integral y sostenible. Así como también, visibiliza aquellos factores que obstruyen las estrategias de participación colectiva en la construcción de una política de desarrollo incluyente.

Esta transición trae al debate perspectivas teóricas que proponen una concepción de redes (MARKS, 1998; SASSEN, 2010) para intentar explicar lo que estaba pasando en la vida de los asuntos públicos, y como ya vimos, en pocos años se estaba hablando ya no de nuevas formas de gobernabilidad, sino de la gobernanza como un categoría que supone una transformación radical del escenario ya mencionado, pero, ¿cuáles son las modificaciones que este cambio supone en términos del actor característico del sistema de acción concreto, o de las restricciones institucionales para su existencia? Veamos.

Asumimos que el sujeto necesario para que la gobernanza exista es una forma radical del de la modernidad, con una salvedad: para la burocracia, el énfasis se puso en la descripción de las

características del tipo de funcionario ideal. En la medida en la que la observación modifica el *focus* a partir de la descentración del *locus* de la acción pública, la visión se amplía y se vuelve indispensable la incorporación a la escena del antes considerado como un elemento contextual, el sujeto de origen y destino de las decisiones públicas: el ciudadano.

En este caso, estamos hablando de un actor que tendrá que ser indispensablemente homogéneo y más móvil y atomizado que nunca. Aunque un sujeto informado, activamente político, y con disposición y condiciones para la participación desde su condición de ciudadano en la vida pública.

Este sujeto político hipermoderno tratará desde esta condición con el funcionario de la burocracia, el cual se verá obligado a funcionar con la estructura del tipo ideal weberiano, pero tendrá que hacer ajustes con mayor rapidez, y observando siempre la opinión y presión del primero.

Esta última condición se complica por algunos factores relevantes que ya comentamos arriba. Por ejemplo, sabemos que el poder y legitimidad de los Estados nacionales o sus representaciones funcionales o regionales, van a estar constantemente cuestionadas en términos incluso de su legitimidad, por presiones que pueden venir de dos fuentes diferentes, por arriba, desde los organismos y actores internacionales, y por abajo, desde los grupos de presión que se constituyen con demandas locales.

Por otra parte, las herramientas tecnológicas con que ahora cuentan los ciudadanos, organizados en coaliciones o no, para su relación con los asuntos públicos, obligan a que la velocidad en la relación cambie, con lo que las formas burocráticas tradicionales se van a ver constantemente puestas en duda. Es el caso de las llamadas redes de defensa transnacional (KECK; SIKKINCK, 1998), cuyo mayor papel es el de “generar nuevas normas, ideas, identidades y comportamientos políticos en los actores estatales e internacionales” (MASSAL, 2007, p. 62).

Y finalmente otro elemento de presión al marco institucional de la modernidad lo representa el nivel de socialización en que se encuentren (por la masificación de las formas electrónicas de comunicación), las ideas y concepciones de la responsabilidad y atribuciones de los actores fundamentales. Asumiendo que cada vez son más los ciudadanos capaces de entender sus derechos, y de volver operativas en su provecho las formas legales y procedimentales de gestión de los mismos.

Estas tres condiciones, han generado las siguientes modificaciones en el marco institucional:

No va a ser sólo el Estado nación el que legitime las normas que van a contener los sistemas de acción concretos. Aparecen esos nuevos actores mencionados, desde arriba o desde abajo, y serán éstos en muchos casos los promotores y defensores de nuevas reglas u otros elementos institucionales.

La velocidad que le imprimen los avances tecnológicos de comunicación y manejo de información, obligan a hacer ajustes en las formas de normar o reglamentar el manejo de los asuntos públicos. Obligan a los funcionarios a implementar formas creativas y con respaldos tecnológicos que den cabida a estas nuevas formas de presentación de las demandas de la ciudadanía (MOON, 2002; TAT-KEI HO, 2002)⁷.

Y por último, la masificación del conocimiento sobre los derechos de los ciudadanos, o de algunas nociones descontextualizadas sobre gestión y, en general, el manejo de los asuntos públicos (nos referimos a que para muchos ciudadanos es cada vez más fácil saber a qué se refieren los políticos cuando hablan de

⁷ A algunas de estas experiencias se les ha denominado *e-government* o gobierno electrónico, frente a lo cual habría que analizar su verdadera novedad e impacto, lo que requeriría un análisis específico que excede nuestro interés en este artículo.

derechos de minorías, democracia, corresponsabilidad etc.) ha obligado a la realización de ajustes en los mecanismos de relación de los diferentes sectores de la sociedad.

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

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

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

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

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

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

La transición del modelo de administración tradicional al de la gobernanza se puede observar también como parte de la transformación en la soberanía del modelo estatal que Ferrajoli describe en los siguientes términos:

El Estado nacional como sujeto soberano se encuentra hoy en crisis tanto por arriba como por abajo. Por arriba, a causa de la abundante transferencia hacia instancias supra-estatales o extraestatales (la Unión Europea, la Otan, la ONU y tantas otras organizaciones internacionales en materia financiera, monetaria, asistencial, y similares) de gran parte de aquellas funciones, como la defensa, la dirección de la economía, la política monetaria, la lucha contra la gran criminalidad, que en el pasado habían originado su nacimiento y desarrollo (FERRAJOLI, 1999, p. 150).

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

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

Nuestro argumento fundamental en este artículo supone la idea de que el sujeto de los sistemas de acción concretos referidos, así como el marco institucional correspondiente, que de manera teórica se consideran como indispensables, y de manera práctica aparecen con un nivel importante de cumplimiento de sus características fundamentales en otros contextos (Europa occidental y Estados Unidos o Canadá, por ejemplo), en el caso de América Latina no sucede así⁸.

Lo que afirmamos aquí es que ni lo tradicional ni lo novedoso en términos de enfoque sobre el manejo de lo público se ha podido realizar y se trata en parte debido a que no han existido marcos normativos similares a los de esos países de primer mundo. Esto es, el marco institucional ha sido diferente y, por ejemplo, lo que en otras partes es descentralización y muchos nodos en la red de decisiones, en América Latina se trata en realidad de fuertes cacicazgos locales dispersos sin presencia estatal fuerte.

Teóricamente, el sistema de acción concreto de la burocracia o de la gobernanza suponen el desarrollo de condiciones claramente modernas en la conformación de los sujetos indispensables, o de los marcos institucionales fundamentales para que estos operen con un nivel de eficiencia y legitimidad suficiente.

Como vimos, se requiere de ciudadanos plenos, gestores y móviles, así como de estructuras en donde la ley escrita sea el referente de legitimidad para el establecimiento de las estructuras jerárquicas, así como para el funcionamiento de los roles y las atribuciones tanto de los funcionarios públicos, como para la relación de estos con los sujetos de la acción gubernamental.

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

Una explicación que marca la diferencia con respecto a los países de América Latina, es la que establece que la construcción de algunas de las instituciones fundamentales de la modernidad no se desarrolló de manera adecuada⁹.

Los sujetos nunca lograron desprenderse totalmente de las condiciones de corporativismos propios de las etapas que podríamos comparar con el antiguo régimen de otras latitudes, la clerecía no se masificó y la movilidad está todavía mediada por importantes barreras de clase, o incluso por cuestiones típicamente racistas o estamentales. Y con respecto a las estructuras, lo que va a caracterizar a nuestros

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

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

sistemas políticos va a ser una condición de corporativismo y patrimonialismo, en donde lo legal va a ser un referente que va a estar siempre dependiendo en sus ajustes a lo que la cultura política determine como acción adecuada¹⁰.

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

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

Por supuesto que en América Latina se han dado considerables procesos políticos y sociales en los que los esfuerzos individuales y colectivos son destacables para la vida pública, que no mencionamos porque no es el objeto de este análisis¹¹. Sin embargo, lo que afirmamos es que hay que buscar otros referentes teóricos que nos permitan observar lo que pasa en nuestras sociedades de manera diferente, incorporando otros criterios además del de eficiencia para las decisiones de políticas públicas, por ejemplo, el de la justicia social.

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

De este modo, habrá que pensarse en las distintas racionalidades involucradas en las formas de resolución colectiva por fuera de los marcos de institución formal, que se han dado en estos países para las problemáticas sociales y políticas estructurales, produciendo una realidad culturalmente creativa, con el efecto de inauguración espontánea de normas que bien pueden obedecer a lo que aquí hemos considerado como unos sistemas de acción concretos en el escenario público.

Esa capacidad creativa en la defensa de lo común compartido se construye a través de consensos, cuyo mayor desafío es su reconocimiento como transitorios, móviles y en revisión permanente frente a los posibles excluidos. Lo que nos recuerda el planteamiento de Cohen y Arato:

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

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

Todo consenso es, después de todo, sólo empírico, debe quedar abierto al desafío y a la revisión. Desde el punto de vista de la justicia, no podemos saber si el cambio en valores por parte de una minoría de individuos hoy no se convertirá en la voluntad general del mañana. Así, al juicio individual, a las diferentes formas de vida y a los experimentos con nuevas formas se les debe otorgar autonomía del consenso actual acerca de lo que es justo (2000, p.406-407).

La observancia de sistemas de acción, que potencialmente perviven en las distintas experiencias sociales y políticas, ensayadas para la resolución de las distintas problemáticas sociales y políticas de forma variable por las comunidades locales en América Latina, requiere esa revisión de lo injusto o lo justo, así como sus efectos en la organización de una sociedad, lo que exige compromisos con la humanidad, de acuerdo con A. Sen,

[...] primero, porque podemos identificarnos con los otros y no sólo con nuestra comunidad local; segundo, porque nuestras opciones y acciones pueden afectar las vidas de otros aquí y allá; y tercero, porque lo que los otros ven desde sus respectivas perspectivas históricas y geográficas puede ayudarnos a superar nuestro propio parroquialismo (2005, p. 159).

De este modo, lo que queda pendiente para el análisis de lo gubernamental desde un marco de acción particular, como pudiera ser su concepción contextualizada en prácticas locales, que nos sean cercanas, conocidas, ensayadas, será darle el posicionamiento teórico que requieren, pero para esto es inevitable un examen riguroso, detallado y pausado de lo existente en nuestras realidades latinoamericanas. Todo un camino por recorrer que está en la agenda de nuestros pendientes académicos y que ya han iniciado otros.

Recordando así con Dussel:

[...] la política, siendo la voluntad-de-vivir, consensual y factible, debe intentar por todos sus medios (en eso consiste su normatividad como obligación analógica a la ética) permitir a todos sus miembros que vivan, que vivan bien, que aumente la cualidad de sus vidas. Se trata de la esfera material (del contenido de la política). La vida humana, siendo el criterio material por excelencia, es el contenido último de toda acción o institución política (DUSSEL, 2006, p.102).

Referencias Bibliográficas

AGUILAR, L. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

ALZATE ZULUAGA, M. "Responsabilidad social: hacia un nuevo relacionamiento entre empresas, Estado y ciudadanos". *Revista Virtual Universidad Católica Del Norte*, n° 33, mayo-agosto, 2011.

ANDERSON, B. *Comunidades imaginadas*. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

APPADURAI, A. "Soberanía sin territorialidad. Notas para una geografía posnacional". *Nueva Sociedad*, n° 163, p. 109-124, 1999.

CANTO SÁENZ, R. "Gobernanza y democracia: de vuelta al río turbio de la política". *Gestión y Política Pública*, vol. XXI, nº 2, p.333-374, 2012.

CASTELLS, M. *La ciudad informacional*. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. La gobernanza hoy: Introducción. In: CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), p. 11-30, 2005.

COHEN, J.; ARATO, A. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica [primera edición en inglés 1992], 2000.

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. *El actor y el sistema*. Las restricciones de la acción colectiva. México: Alianza Editorial, 1990.

DUSSEL, E. *20 tesis de política*. México: Siglo XXI, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina el Caribe, 2006.

ELSTER, J. *Explaining social behavior: more nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

ESCALANTE, F. *Ciudadanos imaginarios*. México: Colegio de México, 2009.

ESCOBAR, A. *El final del salvaje*. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea. Santafé de Bogotá: Ican-Cerec, 1999.

FERRAJOLI, L. *Derechos y garantías*. La ley del más débil. Madrid: Trotta, 1999.

FRIEDBERG, E. "Las cuatro dimensiones de la acción organizada". *Gestión y Política Pública*, vol. II, nº 2, Julio-Diciembre, p. 283-313, 1993.

GELLNER, E. *El arado, la espada y el libro: la estructura de la historia humana*. España: Península, 1994.

_____. *Naciones y nacionalismo*. Madrid: Alianza Universidad, 1997.

_____. *Nacionalismo*. Barcelona: Destino, 1998.

GUDYNAS, E. *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible en América Latina*. San José: Departamento Ecueménico de Investigaciones, Universidad Estatal a Distancia. Universidad Bíblica Latinoamericana, 2002.

HECLO, H. Issue Networks and the Executive Establishment. In: KING, A. (ed.). *The New American Political System*. Washington: American Enterprise, 1978.

HOBBSBAWM, E. *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Crítica, 2000.

KECK, M.; SIKKINK, K. *Activistas sin fronteras: redes de defensa en política internacional*. México: Siglo XXI, 1998.

KOOIMAN, J. Gobernar en gobernanza. In: CERRILLO I MARTINEZ, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), p. 57-82, 2005.

KRASNER, S. La soberanía y la globalización. In: TEUBNER, G.; SASSEN, S.; KRASNER, S. *Estado, soberano y globalización*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, p. 139-179, 2010.

MARCH, J.; OLSEN, J. "Elaborating the new institutionalism". *Working Paper*, nº 11, March, 2005.

MARKS, E. "Análisis de redes de políticas públicas. Una perspectiva británica". *Gestión y Política Pública*, vol. VII, nº 2, 1998.

MASSAL, J. "Sociedad civil internacional: un poder global?". *Análisis Político*, nº 61, septiembre, p. 54-72, 2007.

MAYNTZ, R. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Reforma y Democracia*, nº 21, 2001.

MEYER, J.; ROWAN, B. Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Uaem, p. 79-103, 1999.

ALZATE, M. L.; ROMO, G. El enfoque de la gobernanza y su recepción...

MIGNOLO, W. *Historias locales/diseños globales*. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo. Madrid: Ediciones Akal, 2003.

MOON, M. J. "The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?". *Public Administration Review*, nº 62, p. 424-433, 2002.

NORTH, D.; SUMMERHILL, W.; WEINGAST, B. Order, disorder and economic change: Latin America vs. North America. In: BUENO DE MESQUITA, B.; ROOT, H. (eds.). *Governing for prosperity*. Yale: Yale University Press, 1999.

PETERS, G.B.; PIERRE, J. ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?. In: CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), p. 145-172, 2005.

PRATS CATALÀ, J. Modos de gobernación de las sociedades globales. In: CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), 2005.

ROMO, G. *La nación Inconclusa*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2009.

ROMO, G.; PAVÓN, K. La universidad. De institución estructurante a organización mercantilizada. In: ROMO-BELTRÁN, R.; RODRÍGUEZ, M. *Estudios socio-institucionales*. Trayectorias, implicaciones y métodos. Guadalajara: Acento Editores, Universidad de Guadalajara, 2011.

SASSEN, S. Desnacionalización de las políticas estatales y privatización de la producción de normas. In: TEUBNER, G.; SASSEN, S.; KRASNER, S. *Estado, soberano y globalización*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, p. 103-138, 2010.

SEN, A. *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus, 2005.

SHAPIRO, M. Un derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza. In: CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), p. 203-212, 2005.

TAT-KEI HO, A. "Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative". In: *Public Administration Review*, nº 62, p.434-444, 2002.

WEBER, M. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

Mary Luz Alzate Zuluaga - mlalzatez@unal.edu.co

Gerardo Romo Morales - gerardo.romo@gmail.com

Submetido à publicação em julho de 2013.

Versão final aprovada em julho de 2014.