

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/360866082>

Una propuesta par concretizar el concepto de gobernanza: el Marco Analítico de la Gobernanza

Chapter · January 2009

CITATIONS

51

READS

604

1 author:



Marc Hufty

Graduate Institute of International and Development Studies

64 PUBLICATIONS 775 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Governance in health [View project](#)



Research in health systems [View project](#)

Una propuesta par concretizar el concepto de gobernanza: el Marco Analítico de la Gobernanza

Hufty, M. 2009. Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza, in Hubert Mazurek (éd.) Gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina. Lima: IFEA-CESU-IRD, Actes et Mémoires: 77-100.

Marc Hufty

Professeur à l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève

marc.hufty@graduateinstitute.ch

Resumen

La presente comunicación presenta el Marco Analítico de la Gobernanza (MAG), una metodología pragmática que tiene como objetivo de demostrar del potencial del concepto de gobernanza con respecto al análisis de problemas colectivos. Algunos postulados básicos del MAG son que los procesos de gobernanza se pueden encontrar en cualquier sociedad y que se pueden observar y analizar de una perspectiva no-normativa y no-prescriptiva. A diferencia de muchos acercamientos basados en soluciones ex-ante (donde la solución precede la investigación), nuestra propuesta es que la gobernanza puede convertirse en una metodología para diagnosticar los procesos colectivos que determinan cómo se toman las decisiones y cómo se elaboran las normas sociales, con referencia a asuntos públicos. El MAG propone un sistema de cinco unidades analíticas principales. Estas unidades analíticas constituyen una metodología coherente y lógicamente articulada.

Introducción

Existe una notoria ausencia de coherencia conceptual en el uso de los términos gobernabilidad y gobernanza en América Latina, que sea en ámbitos académicos o por parte de los tomadores de decisión. Nuestro punto de partida fue tres preguntas muy simples. ¿Qué sentido dar a la palabra gobernanza? ¿A qué objeto se refiere? ¿Qué aporta este concepto a las ciencias sociales?

No existe una definición consensual y estable de la gobernanza: « There are almost as many ideas of governance as there are researchers in the field » (Björk et Johansson 2001 : 2). Se pueden sin embargo distinguir, a partir de los usos, tres grupos de enfoques, la gobernanza como: 1º sinónimo de Gobierno; 2º un marco normativo; 3º un marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos.

Para poder utilizarse en el contexto de una investigación científica, un enfoque de la gobernanza debería tener a la vez un objeto delimitado y proponer una metodología. Proponemos evaluar los enfoques existentes a partir de los siguientes criterios:

- (a) valor agregado: ¿aporta el enfoque algo más que lo que existe ya?;
- (b) carácter científico: ¿es comprobable? (observable empíricamente; refutable en el sentido de permitir pruebas que permiten eventualmente refutarlo y reproducible – ¿es el protocolo de experiencia o el planteamiento lógico que conduce a su formulación aplicable a otros casos) y generalizable (aplicable a varios tipos de situaciones diferentes ?);

- (c) carácter operativo: ¿permite desarrollar una metodología utilizable por no-especialistas?
¿permite identificar pistas para la acción?.

Los tres grupos de enfoques son insatisfactorios cuando enfrentados a estos criterios, lo que nos lleva a proponer un enfoque alternativo, que llamamos "Marco Analítico de la Gobernanza", una herramienta para sistematizar la complejidad social, política e institucional de los procesos de formulación e implementación de decisiones colectivas. Es el objeto de este documento

Cuestión de terminología

En español o en portugués, el término de *governança* tenía antes el sentido de "Gobierno". En español moderno, no se fijó aún el término. En España, el término de "gobernanza" se utiliza en relación a la Unión Europea. En América Latina, numerosas organizaciones internacionales, entre ellas la Cooperación suiza, lo traducen por el término « gobernabilidad », lo que introduce una confusión con el contenido original del concepto de gobernabilidad ("la capacidad de un sistema sociopolítico de controlarse" (Kooiman, 1993). Esta misma confusión la mantiene la Real Academia Española de la Lengua, que recomienda el uso de gobernanza, pero aceptándole como sinónimo de gobernabilidad. Se encuentra también el término "gobernancia", un neologismo (Solá 2000), que consideraremos como sinónimo de gobernanza.

La gobernanza como "sinónimo de Gobierno"

Esta definición de la gobernanza está conforme a su uso histórico. El término tiene en efecto un origen griego, *kubernân*, que se refiere al control de un buque o del carro, pero que Platón ya utilizó de manera metafórica para hablar de los hombres (Oliveira 2002). En latín, *gubernare* tiene el mismo sentido que en griego. En francés de la Baja Edad Media, se convierte en sinónimo de "Gobierno", con un sentido explícitamente jerárquico. Toma el mismo sentido en inglés, español o portugués. A continuación cae en desuso. Algunos diccionarios o autores perpetúan este sentido del término. En mi juicio, este uso no presenta valor agregado y aumenta la confusión en torno al término.

La gobernanza como "marco normativo"

Al final de los años ochenta, la gobernanza integró la caja de herramientas del Banco Mundial. Se utilizó al principio como una herramienta metodológica destinada a identificar los lugares de poder efectivos (Smouts 1998a): "Governance is the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development". Rápidamente, el Banco desarrolló una serie de criterios de calidad de la gobernanza (en América Latina, se tradujo por gobernabilidad) destinados a la evaluación de las normas y las prácticas de Estados u organizaciones y que se aplicará para guiar los objetivos de los programas del Banco o evaluar algunas solicitudes de financiación¹.

¹ El Instituto del Banco Mundial (WBI) define la gobernabilidad como "el conjunto de las tradiciones e instituciones por las cuales el poder se ejerce en un país con objetivo el bien de todos. Incluye (1) los métodos por los cuales los titulares del poder son elegidos, controlados y reemplazados, (2) la capacidad

Aunque entre las organizaciones que predicán la buena gobernabilidad, no existe una lista definitiva y homogénea, un ejemplo de estos criterios es el presentado por el Instituto del Banco Mundial: 1. voz y responsabilidad; 2. estabilidad política y ausencia de violencia; 3. eficacia del Gobierno; 4. calidad reguladora; 5. Estado de derecho; 6. control de la corrupción.

Se orienta principalmente a los países en desarrollo. Para sus críticas, la naturaleza de los criterios elegidos, su inserción en la panoplia de las condicionalidades de agencias bilaterales y multilaterales de cooperación al desarrollo que hace una promoción indiscriminada de la economía de mercado, y el hecho mismo de imponerlos es la causa numerosas incomprensiones y resistencias.

Para el Banco Mundial, la gobernanza-gobernabilidad se convirtió en una herramienta política de transformación de las sociedades más bien que un enfoque analítico. Su uso toma una connotación normativa, que se refiere a lo que "debería ser" y no a lo que "es". Sin prejuzgar del fundamento político de este enfoque, desde el punto de vista epistemológico, los criterios propuestos no son refutables *in fine*. Se inspiran en las prácticas políticas, en los principios filosóficos y en objetivos consustanciales a algunas sociedades específicas: otras prácticas y principios son concebibles, remitiendo a otros tipos de objetivos, igualmente legítimos en su sociedad de origen. La buena gobernabilidad se sitúa claramente fuera del campo científico. La divergencia entre las prácticas (por ejemplo el procedimiento de atribución de los permisos de corte forestales en la región X del país Y) y los criterios de buena gobernanza (por ejemplo la necesidad de conocer las normas de antemano, la transparencia de los procedimientos, o la posibilidad de recurso para un Tribunal de Justicia independiente, etc.) en absoluto puede ser el objeto de una metodología científica (por ejemplo utilizando un cuestionario con los distintos licitadores a estos permisos). Se dedican recursos importantes², al desarrollo de tales metodologías, que permiten obtener una descripción precisa de la situación. Es obviamente a partir del momento en que el resultado obtenido se juzga "bien" o "malo" que se sitúa en otro tipo de razonamiento, irrefutable y normativo. El problema es que nada permite juzgar entre dos opciones normativas si no es una elección filosófica (vinculado a la razón) o política (vinculado a relaciones de poder).

La gobernanza como "marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos"

Tres corrientes pueden asociarse a este enfoque. Se caracterizan por las siguientes propuestas generales: los protagonistas y lugares de decisión son múltiples y distintos; las relaciones entre los protagonistas son horizontales más bien que verticales; las interacciones son autorreguladas.

del Gobierno de administrar eficazmente los recursos y aplicar políticas sólidas, y (3) el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que regulan las interacciones económicas y sociales que se producen entre ellos".

² D. Kaufmann, A. Kraay & M. Mastruzzi, 2005. *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, The World Bank, www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html

"Corporate governance"

El primer corriente está vinculado a la gobernanza de organizaciones, que aparece en los Estados Unidos con el desarrollo de las ciencias del Gobierno. Se desarrolla a partir del análisis de los mecanismos de control de dos tipos de organizaciones, las universidades (Olsen 1976) y las empresas (Coase 1937). Se constata que el control de las organizaciones ya no es (según la versión analítica) o no debe ser (según la versión normativa) solamente jerárquico. Se trata por lo tanto de observar y teorizar los mecanismos concretos y las instituciones que permiten la coordinación entre las unidades de una organización, el arbitraje de las divergencias, el mantenimiento de la cohesión del conjunto y la gestión de los costos de transacción implicados por un control más "horizontal" que "vertical" (y de promoverlos en la versión normativa).

Para uno de los autores clave de la corriente llamada neoinstitucionalista, Williamson, que se inspira en los trabajos de Ronald Coase, la estructura de las instituciones, por ejemplo la empresa o el mercado, da lugar a estructuras y mecanismos de gobernanza variados. Conocen problemas de costos de transacción y contractualización específicos, a los cuales se dirige precisamente el estudio de la gobernanza (Williamson 1979; 1984; 1996).

Este corriente vio aparecer una alternativa normativa, que se expresa por ejemplo en los "Principios de Gobierno de Empresa de la OCDE", una serie de criterios muy cercanos sobre la forma y el contenido de los de la buena gobernabilidad. Su intención "elaborar una base común, indispensable para la aparición de prácticas de calidad en el ámbito del gobierno de empresa" (OECD, 2004: 11). Estas propuestas reflejan las prácticas y el pensamiento de gestión de moda actualmente. Se inspiran ampliamente en el enfoque contractual, mencionado encima, cerca de la escuela neoclásica.

Otros enfoques, como las teorías cognoscitivas o evolucionistas, fundados sobre un análisis en términos de racionalidad procesal darían criterios diferentes. Se interesan más en los procesos, en los cuales se crean las competencias o la capacidad de innovación, que en los resultados de las decisiones tomadas (Charreaux, 2003).

La gobernanza global

Un segundo corriente está vinculado a las relaciones internacionales. Aparece en los años ochenta, también en los Estados Unidos. Según el enfoque "realista" de las relaciones internacionales, que conoció su apogeo en los años cincuenta, no existe formalmente en el sistema internacional de entidad supraestatal, que pueda por ejemplo arbitrar los conflictos. Esta situación se dice "anárquica". Pero, progresivamente, dos factores van a modificar esta visión. Por una parte, el número de los protagonistas presentes sobre la escena internacional se multiplica (empresas y sindicatos transnacionales, organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales, etc). Por otra parte, la vida internacional se institucionaliza. Se crean una multitud de acuerdos complejos (convenios internacionales, integración regional, etc.) que estructuran la vida internacional. Se denominan "regímenes internacionales" (Krasner 1982) cuando son específicos a ámbitos particulares. El concepto de gobernanza permite comprender el proceso de elaboración de estos acuerdos destinados a solucionar problemas de coordinación fuera de la autoridad centralizadora de un Estado.

La inclusión de protagonistas no estatales, y a menudo resultantes del nivel nacional o propio local, permite romper con la tradicional dicotomía política doméstica /

política internacional del enfoque "realista". Permite también tener en cuenta el hecho de que los protagonistas intervienen a distintos niveles según estrategias a veces complejas. La gobernanza "global" supera los niveles de análisis. Casos regionales, tal como el de la Unión Europea, se comprenden como en una perspectiva de "gobernanza multiniveles".

La Comisión sobre la Gobernanza Global (1995), reunida a principios de los años noventa por iniciativa del canciller Brandt para pensar el mundo de la posguerra fría, produjo en 1995 una definición digna de mención. La gobernanza sería:

El conjunto de los distintos medios por los cuales los individuos y las instituciones, públicas y privadas, administran sus asuntos comunes. Es un proceso continuo de cooperación y compromisos entre intereses diversos y conflictivos. Incluye las instituciones oficiales y los regímenes dotados de poderes ejecutorios muy así como los acuerdos informales sobre los cuales el pueblo y las instituciones cayeron de acuerdo o que perciben ser de su interés³.

Desde un punto de vista analítico, aquella perspectiva es innovadora. Se considera el conjunto de los protagonistas, que sean oficiales o no. En desfase con el enfoque relativamente limitado del derecho internacional público, se integran los acuerdos formales tanto como informales y la perspectiva es procesual, teniendo en cuenta la evolución permanente de las relaciones entre los protagonistas.

Representa también un reto analítico importante. Y desde un punto de vista crítico, presenta una debilidad principal, asociada aquí también a su versión normativa, la que pretende establecer un orden en la gobernanza internacional (lo que es el caso de la Comisión sobre la Gobernanza Global). Pretendiendo sobre todo solucionar los problemas de cooperación y de formulación de las decisiones, los promotores de la gobernanza global hacen hincapié en el consenso y descuidan las relaciones de poder en las relaciones internacionales. La utilización de este concepto sufre de los mismos problemas que la de "régimen internacional", en particular el de no interrogarse sobre la naturaleza de los arreglos producidos y de su adecuación a los problemas de fondo (Smouts 1998b).

La "Gobernanza Moderna"

Para el tercer corriente, temáticamente próximo a la ciencia política, la gobernanza permite expresar un conjunto de cuestionamientos sobre el papel del Estado en la sociedad (Pierre & Peters 2000), así como sobre la gestión interna del Estado y especialmente la administración pública. El concepto se utiliza como instrumento de análisis, y también de acción, con el fin de contribuir a solucionar la crisis de gobernabilidad de los Estados. En analogía con las relaciones internacionales, esta corriente está vinculado a la percepción según la cual el Estado perdió o delegó una parte creciente de su poder y sus competencias en favor de distintas "entidades" locales, nacionales e internacionales. La manera de conducir los asuntos públicos pues cambió de manera muy rápida durante los últimos veinte años, bajo el efecto de la crisis del

³ "Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest".

Estado benefactor y el fin del modelo fordista de producción. Numerosos mecanismos de producción o regulación de los bienes públicos (bienes o servicios producidos por el Estado o una colectividad pública) se desarrollaron fuera del Estado. En numerosos ámbitos, la racionalidad jerárquica del Estado dejó lugar a redes de protagonistas autónomos e interdependientes y a arreglos, calificados de instituciones al nivel nacional o de regímenes al nivel internacional, de los cuales los Estados se convirtieron en dependientes. Es el sentido que toma la "gobernanza moderna" en Kooiman (1993) o Rhodes (1996).

El establecimiento de una tipología de los métodos de regulación constituye un paso importante hacia una aclaración conceptual. Según Jessop (1998), por ejemplo, existe tres tipos ideales de mecanismos de regulación de la sociedad: jerárquico (por la autoridad), económico (por el mercado) y heterárquico (por redes autoorganizadas y asociaciones). Estos tres mecanismos siempre coexistieron, pero en configuraciones variables. Lo que Jessop caracteriza de gobernanza es la extensión actual del mecanismo heterárquico al detrimento de los otros, conduciendo, a su modo de ver, a una verdadera ruptura.

Este fenómeno se asocia a la "globalización" (Beaud et al. 1999): aceleración de los transportes y de la comunicación, circulación acelerada de los capitales, uniformización de los modos de consumo, procesos de integración regionales, internacionalización de la sociedad civil (Edwards & Gaventa 2001) y las empresas. Se debe también al "vaciamiento" (*hollowing-out*) del Estado consiguiente a las políticas neoliberales: apertura comercial, descentralización, nueva gestión pública, privatizaciones, etc. (Hufty 1999).

Esta "gran transformación", para parafrasear a Polanyi, cuestiona la pertinencia de un análisis de la regulación centralizada en el Estado y conduce lógicamente en la búsqueda de un concepto capaz de describir esta nueva regulación. El concepto de gobernanza surge en los años noventa como una respuesta a la vez intelectual y política. Desde el punto de vista intelectual, lo que a veces se llama *Anglo-governance school* (Marinetti 2003) reúne los investigadores que ven en la gobernanza una forma histórica específica que tomaron las relaciones políticas y las instituciones, sobre todo en Gran Bretaña y en Europa.

Este análisis presente no obstante fallas. (1) El "vaciamiento" y el debilitamiento del Estado todavía queda por demostrarse. Varios analistas señalan que al concentrarse en sus funciones principales, el Estado al contrario se reforzó, incluso en relación a los protagonistas con fama de autonomía (Holliday 2000). (2) Se basa esencialmente en estudios realizados en los países industrializados y sobre un período de tiempo relativamente corto. Ahora bien, como lo señalan varios estudios, los ciclos de las políticas públicas se extienden sobre períodos de 20 a 40 años (Sabatier 1999). (3) En consecuencia, y si se admite que la gobernanza se refiere a una forma histórica específica, el concepto debe desaparecer cuando esta forma histórica específica evoluciona. (4) Los países no europeos parecen *a priori* excluidos de este análisis, su alcance dista mucho de ser universal. (5) Este análisis no propone metodología específica. La mayoría de los textos que integran esta perspectiva permanecen en los análisis generales y en una percepción que destaca ampliamente el sentido común ("el Estado se debilita, los otros protagonistas se volvieron más fuertes") y penetrada de una ideología que caracterizó los años ochenta, el neoliberalismo. ¿Cómo en los contextos extremadamente distintos de las democracias, de los Estados en transición o de los Estados "frágiles" observar una mayor importancia de las redes con relación a la

jerarquía? Se vuelve rápidamente impracticable e inútil de observar empíricamente estas propuestas respecto al progreso del conocimiento que eso permite.

Este corriente tiene también su versión normativa. La gobernanza a menudo se presenta como una solución a la crisis actual de gobernabilidad del Estado, en la cual la sobrecarga de las demandas sociales y el debilitamiento del margen de maniobra del Estado conducen al fracaso de la regulación jerárquica centralizada (Merrien 1998). La gobernanza por las redes se sustituiría a las soluciones jerárquicas y el Estado se satisfaría con un papel de "facilitador". Se propone pues dar una forma precisa a la solución de la crisis del Estado.

Para una crítica moderada, esta propuesta tiende al idealismo. Orientada hacia la cooperación entre los protagonistas, minimiza la dimensión conflictiva de las sociedades humanas. Presenta la política como una búsqueda del consenso que se realiza entre gente de buena voluntad e igualmente dotada en recursos, en un contexto a-histórico. Desigualdades Norte-Sur o internas (entre clases) se borran ante el estudio de la descentralización, de la nueva gestión pública, de las nuevas tecnologías de la comunicación, de las negociaciones internacionales y otros fenómenos guiados por una lógica comercial o tecnócrata. Su validez corre el riesgo pues de limitarse "a los estrechos espacios en el seno de los cuales los protagonistas comparten un mínimo de referencial común" (Smouts 1998a).

Para una crítica más radical, esta propuesta representa una segunda fase histórica de puesta bajo control de la democracia. Los dominantes descubrieron con asombro que la participación ciudadana, triunfando a principios del siglo XX, no conducía a la revolución. Por la instauración del Estado benefactor, inspirado en Bismark, garantizaron a continuación la pacificación del ciudadano-elector. Pero el debilitamiento del Estado benefactor al final de los años setenta pedía un nuevo tipo de contención. Se encontrará en la gobernanza. La "sociedad civil" se sustituye al pueblo; los mecanismos horizontales de regateo y concertación entre sectores cooptados sustituyen a la deliberación en el cuerpo político; las autoridades obtienen su legitimidad de sus resultados económicos y no de su mandato electivo, a la imagen de los regímenes autoritarios de los años 1950-80 (Hermet et al. 2005).

El Marco Analítico de la Gobernanza

De los enfoques anteriores, aceptamos una serie de propuestas, sobre la base de las cuales elaboramos un enfoque alternativo, que nombramos "Marco Analítico de la Gobernanza".

La gobernanza es una clase de hechos sociales, un objeto de estudio. "Gobernanza" se refiere a los procesos colectivos, formales tanto como informales, que determinan, en una sociedad, como se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos.

Es un concepto generalizable. En toda sociedad, que sea local, nacional o internacional, en cualquier momento de su historia, se puede observar un proceso de gobernanza, no es un fenómeno limitado a nuestra época. Esa función es una necesidad en cualquier sociedad. Siempre se deben tomar decisiones y se necesitan sistemas de

toma de decisión, normas sociales (legales o consuetudinarias) e instituciones⁴ que permitan vivir juntos cooperando entre miembros de una sociedad, aún en una sociedad sin estado⁵. No es equivalente al "sistema político", lo cual caracteriza una forma específica de sociedad, el Estado-Nación. Tampoco es equivalente a las políticas públicas, que son actas de una autoridad legal, generalmente el Estado central.

No es un concepto normativo o prescriptivo. La gobernanza, tal como se define aquí, como hecho social, "es". No es ni buena ni mala *a priori*, sino está dotada con características analizables e interpretables. Cada sociedad desarrolla sus modos de gobernanza, sus sistemas de toma de decisión o de resolución de conflictos entre sus miembros, sus normas e instituciones. Puede también analizarse de manera no normativa y no prescriptiva (aunque desde el punto de vista epistemológico, toda teoría, elemento necesario para el análisis, se apoya in fine sobre valores). La gobernanza no es pues un "modelo" que es "deseable fomentar", y hay más o menos gobernanza.

Para poder estudiar la gobernanza, se necesita una metodología que sirva de referencia al proceso de observación. Un marco analítico es un conjunto coherente de modelos (representaciones esquemáticas de una situación) asociado a una metodología que permita el pasaje entre propuestas teóricas (generalizaciones) y la observación empírica. Esta propuesta define ciertos criterios fundamentales: el marco analítico tiene que ser realista, interdisciplinario, comparativo, generalizable, reflexivo, y operacional.

"*Realista*" se refiere a su capacidad para describir los hechos tal como son, y no como deberían ser, en oposición a las perspectivas normativas.

La *interdisciplinarietà* es definida por Jollivet y Legay (2005: 184) como "un planteamiento de investigación construido armando de manera metódica conocimientos, opiniones, técnicas de trabajo procedente de disciplinas diferentes". Supone la cooperación activa entre investigadores de varias disciplinas para ampliar su comprensión de un fenómeno particular o la realización de un proyecto común. El primer paso hacia la interdisciplinarietà es la construcción (o la reconstrucción) conjunta de un objeto, que no debería pues fragmentarse entre las disciplinas, pero seguir siendo colectivo. Desde un punto de vista teórico (la práctica obliga a matizar), las disciplinas no se borran, el conocimiento especializado es obviamente el producto de la contribución disciplinaria; se coordinan para definir el objeto, la metodología y la contribución específica de cada uno al proyecto global.

Por supuesto que estos dispositivos demandan una reflexión epistemológica teórico profunda. La tensión entre el deseo de precisión y exactitud, que pide una especialización creciente, y el de sujeción en la realidad, donde todo recorte del objeto impone una pérdida de sentido, es especialmente viva en el caso de la investigación-acción. Entendida en un sentido amplio como un proceso iterativo de interacción entre una investigación y la aplicación de los resultados como prueba, se declina en varias versiones. La "investigación-acción pragmática" aboga abiertamente por un cambio social democrático o participativo: "valid social knowledge is derived from practical reasoning engaged in through action" (Greenwood & Levin, 1998: 6). El enfoque de la transdisciplinarietà que se desarrolló en los países de habla alemana sugiere el

⁴ Los sistemas recurrentes de normas sociales que orientan y que sancionan las acciones de los individuos y grupos. Este concepto no se confunde con el de "organización", que tiene personal, estructura reconocida, jerarquía, división del trabajo, recursos y finalidad.

⁵ Este punto es teórico, dado la dominación actual del Estado-Nación, pero muchas regiones en el mundo escapan a la soberanía nacional (zonas "liberadas" por guerrillas, en guerra civil, o pueblos indígenas no contactados, etc.).

involucramiento de los actores en el proceso de la investigación (Pohl, 2001; Häberli et al. 2001).

Entonces, este enfoque rompe con una perspectiva estrechamente vinculada a la ciencia política y hace de la gobernanza un "concepto pasarela" (Hufty et al., 2006) entre disciplinas: sociología, antropología, derecho, economía, geografía, etc. Técnicamente, se trata de una "interdisciplinariedad estrecha", limitada a las ciencias sociales y humanas, y no a las ciencias de la vida o de la naturaleza.

Esta metodología es *comparativa* y *generalizable*: supone también que se puedan medir varias configuraciones o modelos de gobernanza y sus efectos diferenciados sobre una variable considerada como dependiente. Requiere disponer de un marco analítico, indicadores mensurables empíricos y medios de observación apropiados.

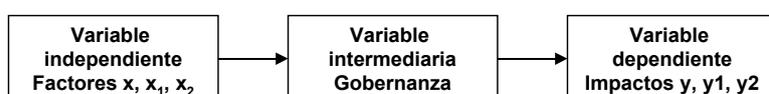
Si se asume la imposibilidad de neutralidad absoluta de los investigadores y tomamos en cuenta las múltiples referencias realizadas por distintos autores sobre los cambios introducidos en las situaciones sociales por el solo hecho de observarlas, entonces los investigadores son considerados como actores. Lo anterior implica una *perspectiva reflexiva* de parte de los investigadores, que tiene en cuenta sus interacciones con los demás actores, y las consecuencias que surgen de estos contactos.

Los procesos de gobernanza de distintas sociedades, en distintos lugares y tiempo, toman distintas características que pueden analizarse con ayuda de metodología que nombramos "marco analítico de la gobernanza".

El marco analítico propuesto consta de cinco categorías analíticas: los problemas; los actores; los puntos nodales; las normas; los procesos. Los problemas son lo que está en juego. Los actores son individuos o grupos. Su acción colectiva (acuerdos o decisiones) conduce a la formulación de normas (o reglas de juego, o decisiones) que orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva. La acción colectiva resulta de la interacción entre los actores, ya sea conflictiva o cooperativa, de las transacciones, los acuerdos y las decisiones que se toman y de su aplicación. Las interacciones se pueden observar en puntos nodales, espacios físicos o virtuales de interfase en donde convergen los problemas, procesos, actores y normas. Los procesos son sucesiones de estados por los cuales pasan la interrelación entre actores, normas y puntos nodales. Los procesos, los actores y las normas pueden ser formales, es decir, reconocidos por los actores portadores de autoridad en la sociedad observada (este reconocimiento es "legal" al nivel de las sociedades dotadas de un derecho positivo), o informales, definidos por la práctica de los actores.

En la perspectiva de su *operacionalidad*, la gobernanza puede ser considerada como una variable intermediaria. Por un lado produce efectos sobre una variable dependiente (ejemplo: el problema de equidad en el acceso a los servicios de seguridad social), y por otro depende de variables independientes que la determinan (ejemplo: la organización institucional del sistema de seguridad social). A su vez, es probable que la gobernanza constituya tan sólo un factor entre otros, que contribuya a explicar el problema bajo estudio ("multi-causalidad").

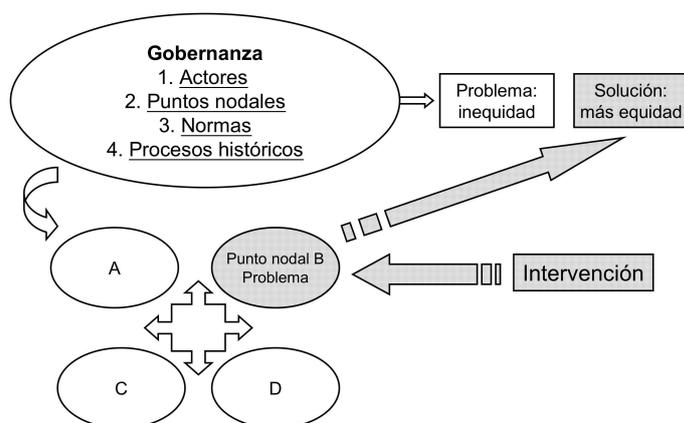
Cuadro 1: La gobernanza como variable intermediaria



A partir del uso de las categorías de análisis, la metodología apunta entonces a identificar, la forma como influye la gobernanza en las variables dependientes seleccionadas. Intenta identificar si existen características de los puntos nodales favorables o desfavorables a un cambio del problema bajo estudio.

En el cuadro 2 se presenta un ejemplo simplificado que asume la gobernanza como variable independiente. Se entiende que, a través del análisis de los puntos nodales y los procesos de interacción (en este caso la interacción de 4 puntos nodales), se puede identificar el lugar específico de intervención (el punto nodal B) para lograr un cambio del problema bajo estudio (la inequidad).

Cuadro 2. Metodología de intervención



Definición del Problema

Generalmente hablando, el MAG se utiliza para analizar situaciones en las cuales un "problema" es objeto de un proceso de gobernanza, por ejemplo, inequidad en el acceso a salud pública, deforestación en una área protegida, o donde la interacción de los actores produce un resultado inferior a lo esperado. La primera etapa y categoría analítica del MAG sería entonces de entender y definir con claridad el problema o lo que está en juego.

Esta etapa se basa en el postulado que todo problema es una construcción social. Lo que está en juego puede ser absolutamente diferente para cada actor involucrado en un proceso de gobernanza. Cada protagonista tiene su propia comprensión de lo que está en juego (incluso el observador, la persona o el grupo que está utilizando el MAG para hacer un diagnóstico). Eso se explica por el lugar ocupado en la sociedad y también por historias, culturas, apremios, objetivos y discursos específicos, lo que se puede calificar de "universos de significación". Cualquier interacción social, el conflicto mismo, es un encuentro de estos universos. Al emprender un estudio con el MAG, tenemos ante todo que admitir esa pluralidad de visiones, lo que implica una distanciación de nuestra perspectiva como observador o actor. Es un paso fundamental para un análisis realista y una solución posible.

Por lo tanto, una primera herramienta es de "deconstruir" y "reconstruir" el problema. Como ejemplo, dado un territorio bajo protección y en el centro de demandas incompatibles y conflictivas, la deforestación o pérdida de diversidad biológica puede ser el problema mayor para los ecologistas, pero para los campesinos es la propiedad de

la tierra, para los indígenas es el acceso a los recursos y el mantenimiento de la integridad del territorio, para los madereros es el acceso a la madera, para una petrolera es el acceso a los recursos minerales del subsuelo, para el estado es el equilibrio entre el desarrollo económico, la conservación y la paz social.

Entonces, quién define lo que está en juego, la identificación del problema, hace parte en si mismo de lo que está en juego y es objeto de una lucha de poder. Es obvio que cualquier relación social supone relaciones de fuerza y que la definición del problema en juego se pueda imponer por la fuerza o la persuasión. Él que lleva a cabo más recursos puede influenciar la definición del problema. Pero, con una alta probabilidad esto dejará descontento y conducirá a formas pasivas o activas de resistencia. Una manera más sutil de imponer su voluntad es la violencia simbólica, convenciendo a los otros agentes que las preferencias dominantes sean la suya, como en la relación patrón-cliente. En relaciones desiguales, la definición del problema incorporará lo más probablemente posible estos esquemas.

Con la ayuda de discusiones con los *stakeholders*, o protagonistas, de una revisión de la literatura, y una transformación de los problemas sociales identificados ("mis niños son enfermos y no puedo comprar remedios") en problemas sociológicos (el "acceso a los remedios es desigual"), la problemática se puede "reconstruir". Para el observador, la capacidad de superar lo que los actores presentan como problema y convertirlo en una cuestión sociológica depende mucho del contexto, de su metodología, técnicas, y experiencia.

Las Normas

Lo que está en juego son ante todo las normas sociales, es decir en primera aproximación las reglas del juego a un primer nivel, y las reglas que determinan quien y como se define las reglas del juego a un segundo nivel. Siempre que hay una sociedad, los acuerdos y decisiones entre actores, como consecuencia de los procesos de gobernanza, conducen a la formulación de normas (definidas en general como las expectativas colectivas a propósito de lo que es considerado un comportamiento apropiado en una sociedad dada). Las normas orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva, tal como nos enseña la economía institucional "clásica" (Commons 1934). Las normas se apoyan en valores o creencias (el sentido de lo que es bueno o incorrecto) e incluyen una prescripción (lo que uno tiene que hacer o no). Influyen el comportamiento del agente y son modificadas por la acción colectiva. Cuando las normas son recurrentes, se institucionalizan. Pueden ser estudiadas entonces como instituciones lo que implica una teoría de las instituciones. Nuestra elección se apoya sobre una aproximación institucional "clásica" y evolutiva (T. Veblen, J.R. Commons, etc.).

Las normas deben comprenderse aquí desde el punto de vista sociológico. Pueden ser legales (inscriptas en el derecho positivo del Estado-Nación), formales (reconocidas por las autoridades de la sociedad estudiada) o informales (creadas por la práctica de los actores). La ciencia jurídica o la antropología jurídica pueden ser convocadas para operar esas distinciones. En realidad, lo importante para un análisis realista no es la naturaleza de una norma, sino su efectividad. Queda importante precisar que diversos sistemas normativos pueden superponerse o estar en concurrencia y coexistir al mismo tiempo para una misma sociedad.

Esa situación de pluralismo normativo puede constituir una fuente mayor de conflictividad. El objetivo de los actores es determinar cuáles serán las normas a propósito de lo que está en juego, quien tendrá el derecho o la legitimidad de formular esas normas, y cuáles serán las normas que definen como se definen las reglas del juego entre los actores. Las normas constituyen entonces núcleos claves, son el objeto de una competencia entre los actores y de una relación política, ya sea del uso del poder (la capacidad de modificar un comportamiento socialmente limitado por la coacción bajo las cuales operan los actores), de técnicas y de maniobras estratégicas (Goodin & Klingemann 1998).

La aplicación de normas o su respeto depende de factores específicos que demandan una teorización (poder, legitimidad, sanciones, etc.). Preguntarse por el porque del no respeto de una ley necesita de una variable dependiente de la gobernanza, y por lo tanto de aplicar el marco aquí propuesto.

Las normas pueden ser de tres tipos, las cuales a su vez remiten a diferentes niveles de análisis:

- En primer lugar, las *meta-normas* se refieren a premisas o principios que orientan el contrato social en su sentido amplio, definiendo criterios y valores estructurales.
- En segundo lugar, las *normas constitutivas* son las que definen los mecanismos organizativos e institucionales relacionados con el funcionamiento sectorial del objeto o escenario bajo análisis.
- En tercer lugar, las *normas regulativas*, o reglas, son las que definen las reglas de conducta que precisan lo que es apropiado desde el punto de vista de la sociedad en término de comportamiento, aquello que cada uno debe o puede hacer, y precisan sanciones positivas (aprobación, recompensa) o negativas (desaprobación, castigo).

Las normas expresan también el aspecto multi-niveles de la gobernanza. Pueden ser formuladas en varios niveles y ser transferidas a otros. Las normas se elaboran a menudo en un nivel nacional, se transfieren al nivel internacional y otra vez a otros países por mecanismos internacionales, donde están transferidas al nivel local. En cada nivel, hay un proceso de reacción, de rechazo o de internalización y adaptación. Por ejemplo, la meta-norma de participación local se convirtió en una norma dominante en el conjunto del régimen internacional de la cooperación al desarrollo. Se trasladó al mundo de la conservación a través de los mecanismos de financiación internacionales. Hoy en día, la conservación participativa (que sea ficción o realidad en la práctica) es la norma dominante cuando se implementa una área protegida, aún en el rincón más perdido de América Latina. Para analizar los procesos de cambio de las normas sociales se sugiere utilizar una matriz que permita dividir las etapas del proceso de producción de las normas, analizar los distintos niveles, y reconocer las relaciones mutuas de condicionamiento. Este proceso es ilustrado por el gráfico siguiente.

Cuadro 3. Matriz de Análisis de las Normas

		Etapas		
		Elaboración	Transmisión	Reacción
Niveles	International			
	Nacional			
	Local			

Los Actores

En un análisis dinámico de los procesos de gobernanza, las normas sociales están íntimamente ligadas a los actores, sus conductas e interacciones, y condicionadas por su naturaleza, su poder, sus intereses, sus ideas y su historia. El postulado aquí es que todos los *stakeholders* (individuos o grupos) están integrados al análisis, que sean "formales o informales" (reconocidos o no por la ley o por las autoridades), sin prejuicio. Las redes sociales, por ejemplo, sociales forman parte de la realidad de cada sociedad organizada, pero no se integran usualmente a un análisis de actores, a pesar de su importancia en muchas decisiones. Por supuesto, no todos los agentes tienen la misma influencia en un arreglo. Es porqué proponemos un subconjunto de herramientas dirigidas a analizar los recursos disponibles y las maneras de la influencia de cada actor en el proceso de gobernanza considerado.

Una primera herramienta es una rejilla descriptiva, en donde se despejan las características de los actores (estado, referencias, recursos controlados, discursos, medios de la acción...).

Cuadro 4. Descripción de los actores		
Categoría	Actor 1	Actor 2...
Categoría o nivel formal (organización del Estado nacional, provincial, municipal, no gubernamental...)		
Status (formal-informal)		
Recursos controlados (económicos, culturales, relacionales, simbólicos...)		
Creencias o ideologías		
Modos de expresión y acción		
Impacto		
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas		
Espacio de intervención		
Posicionamiento frente al problema estudiado		

La identificación de los diferentes tipos de recursos controlados o movilizados por parte de los actores incluye recursos simbólicos, económicos, de capital social o capital cultural. Existe una relación entre actores, recursos y poder o capacidad de influenciar sobre la naturaleza de la trama de relaciones, reglas y procedimientos establecidos. El tipo de recursos controlados, la combinación de los mismos por un actor y su habilidad para movilizarlos en función de sus propios intereses potencian su poder para determinar o cambiar las reglas de juego. La metodología propone entonces un análisis situacional del poder relativo de los actores. Es una función de cuatro variables: los recursos controlados (económicos; sociales; culturales; simbólicos...); la voluntad y capacidad de movilizar sus recursos; la movilización efectiva en el proceso de gobernanza analizado; la interacción estratégica con los demás actores. Dos dimensiones se tendrían que considerar en una evaluación empírica: la dimensión objetiva de esas variables (por ejemplo de que clase de recursos financieros dispone un actor) y la dimensión subjetiva, la cual depende de la percepción de los actores. Esta última dimensión es sumamente importante, la capacidad de aparecer más potente que

en realidad es un recurso determinante en una interacción estratégica.

Sin prejuzgar de la metodología utilizada por el observador, proponemos una clasificación de los actores en tres categorías según esas cuatro variables: “actores estratégicos”, “relevantes”, y “secundarios”. El esfuerzo de análisis se concentrará lógicamente en los actores estratégicos. El desarrollo conceptual de Prats (2001) permite definirlos como “todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de soluciones de conflictos colectivos”. En cambio, los actores relevantes son actores involucrados en la trama institucional y que poseen los recursos necesarios para considerarse como estratégicos, pero que no movilizan sus recursos o se ven dominados en el proceso. Los actores de secundarios no tienen el poder suficiente para determinar el cambio de las reglas de juego.

	Recursos	Voluntad	Movilización	Impacto
Estratégicos	+	+	+	+
Relevantes	+	-	-	-
Secundarios	-	-	-	-

La naturaleza de las interacciones entre los actores puede ser categorizada según la economía institucional clásica (J.R. Commons) y la antropología social (M. Mauss) en cuatro tipos:

- Las *transacciones de negociación* determinan las reglas colectivas relativas a la transferencia del derecho de propiedad sobre un objeto o un trabajo (compra, salario). Suponen una relación de igualdad de derecho entre los actores, que puede (pero no debe) ser garantizado por un tercero. La relación transaccional que se establece, desde la persuasión a la coerción, es función del poder de regateo de cada uno de los actores presentes.
- Las *transacciones de dirección* organizan la producción de bienes y servicios así como las relaciones de trabajo según el principio de eficiencia. Los actores se encuentran en una relación de desigualdad económica y jurídica, en donde uno ordena y otro obedece, en la medida de las reglas fijadas por las transacciones de negociación.
- Las *transacciones de repartición* organizan la racionalización y distribución de las riquezas producidas según el principio de sumisión al gobierno o a la autoridad. Suponen una relación de desigualdad entre los actores y la obligación de los sometidos de respetar las decisiones tomadas por el soberano, garantizada por el monopolio de la violencia.
- Las *transacciones de reciprocidad* son fundamento del “capital social”. corresponden a los “dones y contra-dones” de Mauss (ya sean directos o indirectos) e implican un sistema de deuda moral, pero al mismo tiempo de solidificación del tejido social. Un tipo particular de interacción es la red. La identificación de redes, a menudo informales y ligados a las afinidades electivas o a las transacciones de reciprocidad, puede ser una clave importante de la comprensión de ciertos fenómenos.

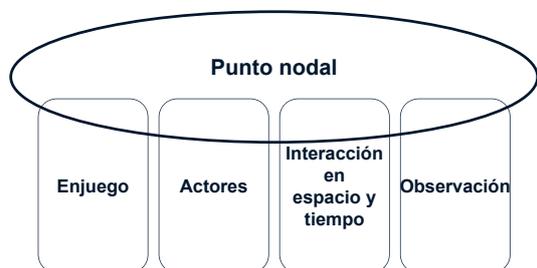
Diversas combinaciones de estos cuatro tipos de interacciones corresponden a tipos de relaciones, por ejemplo el clientelismo, comercio, familia, etc. estos tipos deben ser el objeto de un desarrollo teórico a partir de las observaciones de campo.

Los Puntos Nodales

Se entiende por puntos nodales” las “interfases sociales” definidas en espacios físicos o virtuales (por ejemplo una mesa de negociación, el consejo comunal, etc.), en donde convergen varios problemas, actores, procesos (tiempo y espacio), y en donde se

toman decisiones, se concluyen acuerdos y se elaboran normas sociales. Es una puerta de entrada interesante para la observación de los procesos de gobernanza.

Cuadro 6. Puntos nodales

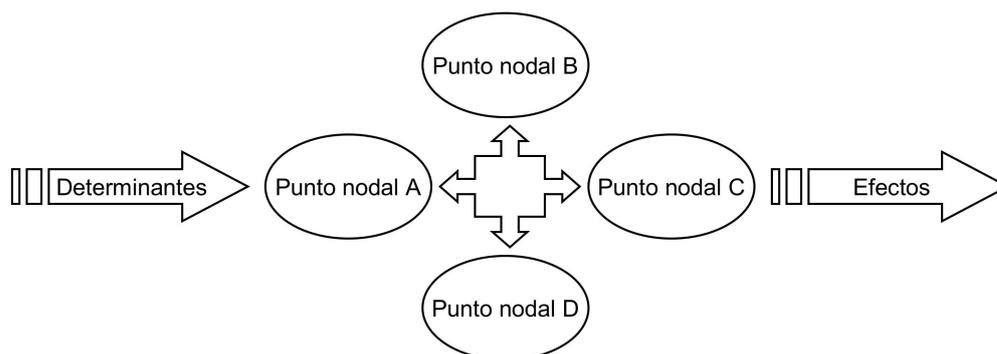


Este análisis pretende reconocer los puntos nodales formales e informales que forman parte de la trama de espacios decisorios. La identificación de diferentes puntos nodales, su caracterización, las relaciones y sus efectos sobre las variables dependientes permiten analizar las condiciones existentes (favorables o desfavorables) para un proceso de cambio.

Los procesos

Los procesos son sucesiones de estados por los cuales pasa un sistema. Introducen la historicidad de los modelos de gobernanza. De esta forma, es posible para un objeto dado, o un punto nodal, identificar secuencias que permitan evaluar la dirección por la cual evolucionan esos procesos y de localizar los factores favorables al cambio. El análisis de los procesos de cambio busca identificar los patrones de evolución de los puntos nodales, la trama de interacciones entre actores y su relación con los cambios de las reglas de juego.

Cuadro 7. Interacción de puntos nodales en un proceso de gobernanza



Conclusión

A modo de conclusión, podemos esperar que este modelo constituya un progreso sobre los enfoques anteriores. Por lo menos intenta transformar un concepto algo vago y a menudo conflictivo una metodología empírica siguiendo criterios rigurosos. Esta siendo sometido a pruebas en varios estudios de caso y todavía debe ser considerado como un

trabajo en evolución constante. Se espera así, con esta modesta contribución, poder contribuir a avanzar el conocimiento.

Bibliografia

- BEAUD M., DOLLFUS O., HUGON P., GRATALOU P., KEBABDJIAN G., LÉVY J. (dir.), 1999, *La mondialisation, les mots et les choses*, Paris, Karthala.
- BJÖRK P., JOHANSSON H., 2001, « Towards Governance Theory : In Search for a Common Ground », IPSA Papers.
- CHARREAUX G., 2003, « Le gouvernement des entreprises » in J. Allouche (Coord.), *Encyclopédie des ressources humaines*, Paris, Vuibert.
- COASE, R. H., 1988 [1937], *The firm, the market and the law*, Chicago/London, The University of Chicago Press.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, *Our Global Neighbourhood*, Oxford, Oxford University Press.
- COMMONS J.R. *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*. New York. Macmillan. 1934.
- EDWARDS M., GAVENTA J. (Eds.), 2001, *Global Citizen Action*, Boulder, Lynne Rienner.
- GOODIN R.E. & KLINGEMANN H.D. (Eds.), 1998. *A New Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press, 1998.
- GREENWOOD D.J. & LEVIN M. 1998, *Introduction to Action Research : Social Research for Social Change*, Thousand Oaks, Sage.
- HÄBERLI R. et al. (eds.) 2001, *Transdisciplinarity: Joint Problem-Solving among Science, Technology and Society*, Zurich, Haffmans Verlag.
- HERMET G., KAZANCIGIL A. ET PRUD'HOMME J.-F., 2005. *La gouvernance de la mondialisation* ». Paris, Presses de Sciences Po.
- HOLLIDAY I., 2000, « Is the British State Hollowing Out ? », *Political Quarterly*, 71 (2) : 167-176.
- HUFTY M., BASCOLO E., BAZZANI R., « Gobernanza en Salud. Un aporte conceptual y analítico para la investigación ». *Cadernos de Saúde Pública / Reports in Public Health*. 22(x) Agosto de 2006: 109-118.
- HUFTY M., 1999, « Aux racines de la pensée comptable », in *La pensée comptable : Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, HUFTY M. (dir.), Nouveaux Cahiers de l'IUED, n° 8, Genève, Institut universitaire d'études du développement ; Paris, Presses Universitaires de France, pp. 15-40.
- JESSOP B., 1998, « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec. Le cas du développement économique », *Revue internationale des sciences sociale*, n° 155, pp. 31-49.
- JOLLIVET M. ET LEGAY J.-M. 2005, « Canevas pour une réflexion sur une interdisciplinarité entre sciences de la nature et sciences sociales », *Natures, Sciences, Sociétés*, 13 (2) : 184-188.
- KOOIMAN J. (ed.), 1993, *Modern Governance : New Government-Society Interactions*, London, Sage.

- KRASNER S.D., 1982, « Structural Causes and Regime Consequences : Regimes as Intervening Variables », *International Organization*, vol. 36, n° 2, pp. 185-205.
- MARINETTO M., 2003, « Governing the Centre : A Critique of the Anglo-Governance School », *Political Studies* (51) : 592-608.
- MERRIEN F.-X., 1998, « De la gouvernance et des Etats-providence contemporains », *Revue internationale des sciences sociale*, n° 155, pp. 61-71.
- OECD, 2004. *OECD Principles of Corporate Governance*, Paris.
- OLIVEIRA BARATA M. (DE), 2002. *Etymologie du terme « gouvernance »*, <europa.eu.int/comm/governance/docs/doc5_en.pdf>, consultado en septiembre de 2003
- OLSEN J., 1976, « University Governance : Non-participation as Exclusion or Choice », in *Ambiguity and Choice in Organizations*, MARCH, J., OLSEN, J. (eds.), Bergen, Universitetsforlaget., pp. 277-313.
- POHL C. 2001, « How to bridge between natural and social sciences ? An analysis of three approaches to transdisciplinarity from the Swiss and German field of environmental research », *Natures, Sciences, Sociétés*, 9 (3) : 37-46.
- PIERRE J. & PETERS B.G., 2000, *Governance, Politics and the State*, New York, St. Martin's Press.
- RHODES R.A.W., 1996, *Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Philadelphia, Open University Press.
- PRATS J., 2001. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. Inter.-American Development Bank 2001. Available from: http://www.iadb.org/etica/documentos/prg_gober.pdf
- SABATIER P.A., 1999. *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- SMOUTS M.-C., 1998, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale des sciences sociale*, n° 155, pp. 85-94.
- SOLÁ A., 2000, « La traducción de *governance* », *Puntoycoma*, n° 65, septiembre-octubre, www.europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm, consultado en septiembre de 2003.
- WILLIAMSON O.E., 1979, « Transaction-cost Economics : The Governance of Contractual Relations », *Journal of Law and Economics*, vol. 22, n° 2, pp. 233-261.
- WILLIAMSON O.E., 1984, « The Economics of Governance : Framework and Implications », *Journal of Theoretical Economics*, n° 140, pp. 195-223.
- WILLIAMSON O.E., 1996, « Prologue : The Mechanisms of Governance », in *The Mechanisms of Governance*, WILLIAMSON, O.E., Oxford, Oxford University Press, pp. 3-20.