

GOVERNANCE ¿EL CALDERO AL FINAL DEL ARCO IRIS DE LA SOCIEDAD CIVIL?

Diego J. Gantus¹

Resumen. Ya como fenómeno observable, ya como proyecto político a desplegar, la noción de *governance* encierra, a pesar de su imprecisión conceptual, una *buena nueva* para nuestras modernas sociedades civiles. Muchas preguntas se hacen indispensables a la luz de esa afirmación, y este trabajo pretende abordar sólo algunas de ellas. Las relaciones Estado / Sociedad Civil, quiénes participan en los procesos de tomas de decisiones, quiénes son los responsables por esas decisiones y cómo estas se financian son algunos de los tópicos que este trabajo aborda, a la luz de las elaboraciones teóricas de los últimos 40 años en el campo de la Administración Pública.

¹ Docente-Investigador de la Universidad Nacional de Entre Ríos, y de la Universidad Nacional de Rosario (Grupo P&G) dgantus@yahoo.com.ar

1. Introducción

La pregunta del millón, que desde el campo de la Ciencia Política podemos hacernos con relación a la noción de governance y el lugar que ha sabido ganarse en la reflexión teórica de las últimas décadas, es sólo aparentemente simple, y puede formularse como sigue: ¿Poseemos evidencia para sostener que el poder político de nuestras naciones, concentrado en el Gobierno de nuestros Estados, está variando, o ha variado al menos lo suficiente para que debamos cuestionar sustantivamente la forma más difundida de organización política en occidente?

La respuesta a esta pregunta es negativa. Pero la profusa bibliografía e investigaciones que centran su atención en el cambio de las relaciones entre sociedad civil y estado, producto de las menguadas capacidades de este último para dirigir la sociedad y la economía en tiempos de: a) creciente heterogeneidad, complejidad e interdependencia creciente de los problemas públicos, b) cierto desfase entre el área de influencia de los problemas y la soberanía del estado-nación, y c) una cierta dispersión (¿creciente?) de los recursos de conocimiento que se hacen necesarios para enfrentarlos, *dejan entrever que asistimos a un proceso de cambio, que para algunos es irreversible. Aquella respuesta, en consecuencia, tendría que ser re-examinada.*

La centralidad, pues, que ha adquirido la noción de governance, puede advertirse prontamente. Las categorías centrales del estudio científico de la política se anudan o podrían anudarse en torno a ella. De las múltiples y variadas preguntas que se hacen aquí posibles, este trabajo pretende abordar sólo unas pocas, a partir de una revisión bibliográfica extensiva más no exhaustiva, y de ciertas investigaciones que se hacen útiles para evidenciar las tensiones presentes en el debate actual.

Y ello porque se hace necesario aún hoy día, más y mejores investigaciones que permitan movernos desde los estudios de casos sectoriales, cuando no sub-nacionales bajo condiciones bien específicas, a las comparaciones de casos nacionales relevantes, que nos permitan comprender con más amplitud y profundidad *la governance como hecho*, diferente de la *governance como programa de acción política*.

Se anudan aquí cuestiones subsidiarias de aquellas arriba implicadas, como las demandas de democratización de nuestras sociedades pero también de nuestros estados, a partir de la participación ciudadana en la formulación de los problemas pero también de las respuestas públicas y su gestión, de la transparencia y responsabilización de nuestros funcionarios y gobiernos, etc. Se privilegia así en las posiciones dominantes del actual debate, *la calidad* del proceso político. Si todo ello redundo o no en la *eficacia* del proceso político, es en la mayoría de los casos una incógnita de la ecuación.

Finalmente, este trabajo pretende también poner la lupa *del otro lado del mostrador*. A saber; todas las críticas, todos los esfuerzos de reformas, todas las demandas de democratización, apertura, y transparencia se dirigen *de abajo hacia arriba*. Esto es; sociedades civiles (¿integralmente concebidas o sólo parcial e ilustradamente movilizadas?) *democratizadas, transparentes, responsables, y fundamentalmente capaces*, le reclaman a su contraparte estatal que se ponga a la altura del juego. Podemos así invertir una lúcida y clásica imagen (O'DONNELL, 1978), reapropiada aquí para otros fines, y afirmar: “*ninguna magia urge a sus agentes* (los de la sociedad civil) *con una racionalidad superior*”.

No se desdeñan aquí los objetivos encerrados en aquellas demandas *per se*; demandas que le dan cuerpo a *la governance como programa de acción política*. Sí se pretende advertir aquí que *descontar* que las mismas *sólo* implican al Estado; que sólo allí hace falta democratizar y transparentar; que sólo allí hace falta responsabilización democrática; que sólo allí hacen falta más y mejores capacidades para estar a la altura del juego, es cuanto menos curioso. Una simple pregunta puede aquí ayudarnos a cerrar el círculo del argumento: ¿Quiénes son (transparencia), cómo se eligen (legitimidad social) y que objetivos tienen (finalidad) aquellos actores que aspiran a coordinar (o coordinan) sus acciones con el gobierno democráticamente elegido de un Estado para la elaboración y/o gestión de las respuestas a los problemas públicos?

En virtud de lo expuesto, este trabajo se pretende explorar sólo algunas de las aristas de una cuestión que excede largamente las posibilidades de esta contribución. En particular, las implicancias teóricas, pero también prácticas de una nueva forma de caracterizar en general las relaciones Estado / Sociedad Civil. Adicionalmente, nos proponemos también explorar los desafíos que la governance representa no sólo para el análisis político y la administración pública, sino fundamentalmente para las prácticas democráticas de nuestras sociedades: quienes toman decisiones, como se financian, y quienes son responsables por ellas, constituyen elementos que deben integrar necesariamente nuestras estrategias de investigación.

2. Desarrollo.

2.1. ¿Governance hay sólo una?

La maraña conceptual que es posible advertir en la bibliografía en torno al concepto de governance puede que no sea novedosa; ello acontece, triste y habitualmente, con algunos de los conceptos en nuestras disciplinas. Pero esta en particular, es una maraña ciertamente densa (JESSOP, 1995; RHODES, 1996). Seguiré aquí en lo fundamental un trabajo anterior (GANTUS, 2009), en orden a especificar al menos lo que este trabajo entenderá por governance en lo sucesivo.

Existen en torno al de governance no pocas acepciones, que dependen en buena medida de los contextos académicos, pero también políticos y culturales que modelan tanto nuestras construcciones mentales de los objetos por conocer, como también las formas de abordarlos y/o conocerlos. Por citar sólo dos ejemplos, señala Rhodes, que existen al menos *6 usos diferentes del vocablo* (1996:653); en tanto que para Paul Hirst (2000, en A VILLANUEVA, 2006:116-119) *5 son las acepciones del concepto*. No hay empresa intelectual alguna que sea posible llevar a cabo ante semejante variedad.

En la tradición anglosajona, donde el término se ha ido forjando esencialmente, se ha utilizado la noción de *governance* como *sinónimo de gobierno* (STOKER & MARSH, 1997:15; RHODES, 1996:652; STOKER, 1998). Vale agregar que en esa misma tradición no faltan quienes afirman que el concepto de Governance (o *Gobernantia*) era ya de uso común en el S XIV, y que refería más específicamente a las tareas de *conducción o guía* (JESSOP, 1995:308).

La difusión actual de la noción de governance a otros contextos de académicos y de practicantes, se arriesga aquí, es producto del interés por acentuar las diferencias que existirían entre lo que tradicionalmente occidente ha considerado que es la función de proveer dirección y guía a la sociedad y la economía (gobierno), de las formas novedosas que el ejercicio de esa función parecen adquirir (governance).

A partir de ello, y a pesar de las diferencias sobre el origen mismo de la noción de governance y su significado, es posible advertir que existe un denominador común, siempre tentativo e inestable, entre los teóricos en cualquiera de las tradiciones existentes; a saber: *algo habría cambiado* en la configuración del objeto al que refiere la función de gobierno. **La noción de governance debería poder captar, significando, lo esencial del cambio².**

Para poder convencer al lector / oyente de este trabajo en que tal denominador *existe*, nos permitiremos aquí inicialmente reducir a tres *los modos de concebir en términos generales* lo que se entiende hoy por governance. Concurrentemente, trataremos de identificar los rasgos que permitirían definir la governance por el deslinde de las tradicionales características de la función de gobierno de aquellas novedosas del presente (importa aquí brindar contenido a *lo que habría cambiado* para que debamos dejar de hablar de gobierno y a referirnos a governance).

² Evidencia de esto último es una común inclinación a distinguir *una nueva governance* de *una vieja* (MAYNTZ, 2001:1; AGUILAR VILLANUEVA, 2006:89); o más precisamente, *entre forma tradicional de concebir la función de gobierno, y una governance moderna.*

Para unos, la governance no sería otra cosa que la síntesis de la *capacidad* (o las capacidades) para ejercer la función de gobierno. Para los menos, una capacidad del gobierno tradicionalmente entendido (en particular, la capacidad *administrativa* y *financiera* para transformar en realidad las decisiones que toma; BRESSER PEREIRA, 2007). Para los más, la más genérica *capacidad de conducir los asuntos públicos* (Kooiman, 1993 y Rhodes, 1997 en PETERS, 2003), o *de conducir y proveer dirección a la economía y la sociedad* (PETERS, 2003).

Para otros, governance es una *forma de gobernar*; la moderna governance es considerada así por ciertos rasgos nuevos: más cooperativa, no jerárquica, no fundada en la autoridad constitucional formal (MAYNTZ, 2001:1); *un estilo de gobernar* en el que ha perdido nitidez los límites entre los sectores público y privado (STOKER, 1998:6).

Finalmente, hay quienes entienden que governance es un *proceso* “... *estructurado institucional y técnicamente* en sus actividades de definición del sentido de dirección y de realización del sentido de la sociedad” (AGUILAR VILLANUEVA, 2006: 92), o “de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre” (Le Galés, 1998 en RUANO DE LA FUENTE, 2002:1).

Forma o estilo (que puede emplearse o no), *capacidad* (que ciertas instituciones tienen y/o pueden adquirir) y *proceso* (una secuencia observable de actores, opciones y reglas que producen un/os resultado/s) *denotan reales diferentes*, a pesar de evidentes semejanzas.

No obstante, podemos ensayar una síntesis de algunas de las concepciones aquí vertidas (seguro que no todas, y sin que este ejercicio suponga reflejar consenso o acuerdo alguno), si apuntamos:

a) que la función de gobierno *descansa en buena medida en la capacidad de proveer dirección y sentido a la sociedad y a la economía* (lo esencial de la función de gobierno no es lo que habría cambiado para justificar que hoy hablemos de governance);

b) que esa capacidad de proveer dirección (tomar decisiones), y sentido a la economía y la sociedad (asegurar razonable y regularmente unos resultados deseados³) se demuestra, se pone en acto, se ejerce, *en formas o estilos de hacer* (formas y estilos que habrían cambiado, y que hacen relevante las discusiones que la governance entraña);

c) finalmente que aquella *capacidad* y aquellas *formas y/o estilos* se rutinizan a través de una serie de *arreglos* (formales e informales) *que institucionalizan* (*¿secuencias de?*) *interacciones entre actores* (que definen objetivos y metas, asignan tareas y responsabilidades, establecen la cuantía y el origen de los recursos, y dispositivos de control para todo el proceso).

Algunas preguntas aquí se hacen necesarias. ¿Captura esta síntesis los elementos constitutivos del fenómeno que pretende aprehender? O ¿Pueden esos elementos dar

³ Sin que por ello se asuma aquí un único sentido y dirección para todas las sociedades existentes, sino todo lo contrario.

vida a una definición en condiciones de convertirse en una guía para las investigaciones futuras? Para responder afirmativamente a ambas, debemos integrar aquellos elementos de forma tal de evidenciar *qué es lo que habría cambiado*, y que justifica la adopción del concepto y su definición.

Aquella *forma tradicional de ejercer la función* (gobierno) sería, en términos de Aguilar Villanueva (2006:82) "...la intervención directa en la solución de los problemas económicos y sociales... [ya que el gobierno] ...era la única institución creada para hacerse cargo del interés y el beneficio general de la sociedad, para asegurar su cohesión, seguridad y prosperidad; y que, para estar en condiciones de hacerlo y de poder disciplinar a agencias que con su operar particularista provocaban conflictos e inequidades, se le había dotado con facultades y recursos de alcance y efectividad universal... mientras que los demás actores sociales ... estaban destinados a ser controlados, dirigidos y administrados por el gobierno".

O simplemente, como señala Mayntz (2001:1), podemos concebirla como "... un modelo jerárquico en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil".

Ello nos permite establecer que *en el modelo tradicional* la capacidad era *la capacidad del gobierno*, que *de forma, exclusiva y excluyente, jerárquica*, y fundada en la autoridad emanada de la ley suprema, *se ponía en acto en forma de proceso* (el proceso político, o proceso de gobierno consistente en la conversión de insumos en productos) *en el que los grupos y los ciudadanos eran concebidos como sujetos reactivos*⁴ (ya formulando las demandas, ya evaluando los resultados). Y *pasibles, por ello, de ser administrados, dirigidos, controlados*.

Como bien apunta Peters (2003), en este modelo tradicional no hay nada de "pasado superado", ya que *no pocos sistemas políticos democráticos en la actualidad conciben que es la única forma posible de ejercer la función de gobierno*. Y aún aquellos que se han movido "del gobierno a la governance" en ciertas áreas o funciones, mantienen o conservan formas tradicionales de gobernar la mayoría de sus operaciones "centrales".

La *governance moderna* (que constituye, desde la posición que deseamos construir, sería una expresión redundante), por el contrario presentaría características diferenciales respecto del modelo tradicional. Existe cierto acuerdo en que *ya no basta "sólo" con la capacidad del gobierno para proveer dirección y sentido a la sociedad; que la función de gobierno demanda formas cooperativas, no jerárquicas, descentralizadas, de dar forma y gestionar políticas públicas con otros actores*. En definitiva, *governance significa cada día más el proceso que la sociedad contemporánea sigue para definir sus valores y objetivos de convivencia y coordinarse para hacerlos reales*: "...el modo de gobernar está destinado a ser diferente, menos jerárquico, en aquellas condiciones sociales como las contemporáneas de las sociedades avanzadas o las de algunas regiones y sectores de nuestras sociedades en interfase, en las que es notoria la diferenciación que han alcanzado los ámbitos (subsistemas) de la vida social, y es creciente la independencia, interdependencia, autonomía (autogobierno, autocontrol) y hasta relativa autosuficiencia de un buen número de actores económicos y sociales en varios asuntos de su vital interés". O más sencillamente, "... la cooperación entre el

⁴ Aunque es cierto que, como señala Peters (2003), la sociedad era involucrada inicialmente en la selección de las metas del gobierno, aunque de manera "indirecta" y en general "inefectiva".

Estado y la sociedad civil para la formulación de políticas públicas...” (MAYNTZ, 2001)

2.2. Governance y redes de cuestiones: ¿un referente empírico?

La governance implica, por lo apuntado en el apartado anterior, que la función de proveer dirección y sentido (objetivos y logros) a nuestras sociedades y economías es una función crecientemente *compartida* entre el gobierno (que ya no designaría, a la vez, objeto y *sujeto* de la función), y una multiplicidad de actores.

Implica también que esa capacidad compartida (quizás *siempre lo fue* en algún sentido) adquiere en el presente características bien específicas (*lo nuevo*) referidas en lo esencial aquí a las *relaciones entre gobierno y actores de la sociedad civil*:

- a) relaciones que tornan más imprecisas e inasibles las fronteras entre Estado y Sociedad civil de lo que hemos aprendido a apreciar⁵, en orden a la combinación de *capacidades* complementarias entre actores de ambas esferas;
- b) así entendidas, esas relaciones demandan que el control jerárquico del Estado a los actores relevantes, deje cada vez más lugar a *formas* más horizontales y cooperativas de coordinación;
- c) relaciones que, en definitiva, se expresan en (y a través de) *procesos* cada vez menos diferenciados de agendación de cuestiones y de formulación y gestión de respuestas ad-hoc, y “organizados” en torno de arreglos institucionales menos formales, y más flexibles para tramar y hacer cumplir acuerdos que los que caracterizaron la forma tradicional de ejercicio de la función de gobierno

Referirnos a la governance es, pues, referirnos a las características novedosas que adquiere la función tradicional de gobierno, bajo las actuales condiciones que atraviesan nuestras modernas sociedades (PETERS, 2003).

¿Cómo entonces capturar la governance en tanto fenómeno observable? No debe sorprendernos que el conceptual e inicial desacuerdo *conceptual* extienda su sombra sobre los referentes empíricos de la governance.

Nuevamente, sin pretender reconocer un consenso inexistente, es posible identificar bajo el concepto de redes de políticas, un denominador común en la bibliografía que hace posible la observación de la *governance realmente existente* (MAYNTZ, 2001; PETERS, 2003; STOKER, 1998; GRAÑA, 2005)

Las redes de política, o policy networks, constituyen un objeto relativamente reciente de estudio, pero que ha concitado un interés mayúsculo en los campos de la Administración y Políticas Públicas, porque ha permitido capturar una porción significativa del proceso político en las sociedades desarrolladas desde hace más de 60 años. Actores e intereses, marcos para el desciframiento del medio y la construcción de problemas, la resiliencia de ciertas configuraciones (problemas, respuestas, presupuesto

⁵ De acuerdo a Nicholas Henry, la expansión de “los márgenes del Estado” (SHARKANSKY, 1979:11, en HENRY; 1999) es una contribución que en el campo de la Administración Pública debemos a aquellos académicos formados en los departamentos de las Ciencias del Management, y a sus reflexiones de la inmediata postguerra, que chocaban con los límites de lo público definido por exclusiva referencia a sus aspectos normativos formales, e institucionales.

y proveedores), representación, participación y control son algunos de los elementos que mayor atención han recibido desde sus orígenes en los EE UU en la inmediata postguerra.

Señala Fleury, que “...las redes se han visto como la solución adecuada para administrar políticas y proyectos donde los recursos son escasos, los problemas son complejos, hay muchos actores interesados, existe interacción de agentes públicos, privados, centrales y locales y se observa una creciente demanda de beneficios y de participación ciudadana.” (2002).

La referencia, se reconoce aquí, tiene una finalidad introductoria, antes bien descriptiva que de otra índole, pero permite introducir prontamente una serie de cuestiones que demandan nuestra atención: *nuestros modelos para el estudio de redes* (cito por caso JORDANA, 2007; RUANO DE LA FUENTE, 2002; RHODES, 1996) *no ponen el mismo énfasis en la determinación de las condiciones necesarias para la emergencia de una red*, descontando que explicaciones de tipo general como la provista por Fleury, que están hartamente difundidas en la bibliografía especializada, permiten entender el surgimiento de estas experiencias.

Vinculando cambios estructurales en el contexto macro (globalización, interdependencia y complejidad creciente de problemas perversos o no-estructurados, la difusión del conocimiento) con tendencias también estructurales, algo así como un signo de los tiempos (escasez de recursos, participación ciudadana) no sólo los académicos sino también aquellas OSC interesadas en (o integrando ya una o más redes de políticas) *construyen un lugar y un sentido común* que esconden las más de las veces una realidad menos glamorosa que el caldero al final del arco iris.

La manipulación política o la búsqueda de nuevas fuentes extra-electorales de legitimación no son las únicas situaciones que aquel caldero nos impide ver: la estricta “falta de un programa” para tal o cuál sector (obviamente no prioritario al menos para el gobierno de turno), el oportunismo asociado a la atención de ciertas demandas que permiten ampliar la base electoral al sólo costo de *hacer como sí*, o el pragmatismo financiero que siempre anima a los gobiernos cuando *aparece* financiamiento disponible para tal o cual iniciativa son todas situaciones bien frecuentes que el resplandor del oro del caldero nos oculta.

Estas condiciones de origen, que nada de extraordinario tienen, impregnan los arreglos que institucionalizan los procesos centrales del funcionamiento de la red, sin que sea difícil advertir *que es ese mismo estado incapaz* el que tiene la iniciativa, el que convoca, el que presta las instalaciones, el que realiza a mediación técnica decisiva, y el que aporta la porción del león de los recursos involucrados. Las OSC, acuciadas siempre por la disyuntiva que se plantean “incidir en las políticas públicas del sector o perecer”, pueden elegir mirar hacia el costado.

El proceso de selección de los integrantes, la formación de la agenda, los procesos de toma de decisión negociada, la instrumentalización de las decisiones en diseños que caen bajo el influjo de la normativa vigente (básicamente, la normativa administrativa y presupuestaria que traza la línea de lo posible y de lo que no), el cruce de lógicas y racionalidades *al interior del estado*, y las *desviaciones* propias del proceso de

implementación *dejan ver* al observador aquella influencia que las condiciones de origen trasladan al funcionamiento de la red.

Y a pesar de todo lo dicho, nuestros estudios continúan destacando cuán estimulante y refrescante es para nuestras sociedades y nuestras democracias es la participación en la formulación y gestión de políticas, cuando no en la *auditoria y el control*, sin notar que por encima de las capacidades (básicamente conocimiento y recursos), *lo característico de la red puede ser sólo el acuerdo mutuamente conveniente, superficial* de los actores involucrados.

Lo preocupante aquí es que los gobiernos han obtenido la legitimación democrática (¿mínima?). *Movernos del gobierno a la governance* nos obliga a plantearnos preguntas que no nos estamos haciendo, de tan maravillados que estamos.

Allí donde la emergencia, la carencia de ciertos recursos estratégicos, la genuina voluntad de construir respuestas consensuadas por sobre cualquier otro objetivo político, la lisa y llana necesidad de habilitar espacios sostenidamente demandados por una o más OSC sectoriales (cuando no las cuatro condiciones juntas) configuran un escenario en el que el papel del estado es más *reactivo que proactivo* en la construcción, sostenibilidad y productividad de la red de políticas.

Los límites ciertos que los gobiernos encuentran bajo ciertas condiciones como las descritas sintéticamente, otorgan otro margen de acción, de incidencia, a las OSC que gravitan decisivamente en la red. *Y aparece aquí el segundo límite cierto de nuestras estrategias de investigación.*

Las versiones idealizadas del proceso *de abajo hacia arriba*, que asigna todos los males al Estado (GRAÑA, 2005), transforma a la sociedad civil en el necesario (e indiscutible) contrapeso del gobierno y del Estado. A mediados de los años 90', no fueron pocas las voces que reclamaban incluso que las OSC eran *mejores prestadores de ciertos servicios* que el propio Estado (BRESSER PEREIRA, 2007; BRESSER PEREIRA y CUNIL GRAU, 1998), sirviéndose para ello del concepto de *publicitación*.

Las consecuencias de una idealización tal saltan a la vista del observador: ¿qué intereses persiguen las OSC, que las hace *tan diferentes* de ciertas agencias del Estado? ¿Qué evidencia existe de que dichas OSC sólo estén compuestas por individuos de una catadura moral diferente a la atribuida *siempre* a los políticos y funcionarios?

No obstante lo cuál, permanecen en nuestros estudios algunos puntos oscuros que corresponde precisar: ¿Quiénes financian las respuestas públicas que las redes de política especifican? ¿Quiénes controlan la ejecución de dichas respuestas? Finalmente, quienes son responsables (política, sí, pero también administrativa o penalmente) por las acciones llevadas a cabo en el marco de las decisiones tomadas por la Red?

El proceso político *tradicionalmente entendido* cuenta con un variado menú de institutos para el control y la responsabilización de políticos y funcionarios: no nos falta instituciones, podemos discutir su funcionamiento.

Pero asumir (como este trabajo no asume) que las capacidades disminuidas del Estado hacen necesaria la complementación cada vez mayor de otros actores, que

desempeñarán aunque más no sea parcialmente funciones o tareas propias de aquel, nos obligan también a reflexionar sobre estos aspectos.

La evidencia disponible en los estudios de casos que pueden consultarse en reuniones científicas y publicaciones en nuestro país y la región, desmerecen aspectos significativos de estas alternativas al paradigma centralizador y jerárquico de ejercicio de la función de gobierno. Y vale agregar que en nuestros casos latinoamericanos, las redes de políticas cumplen claramente ciertas funciones, difunden prácticas saludables para nuestras jóvenes democracias, pero no parece estar en juego en su quehacer la provisión de sentido y dirección de la sociedad y la economía.

3. Consideraciones finales

Un elemento que no ha sido considerado hasta aquí puede expresarse bajo la siguiente pregunta: ¿cuál es la influencia de las experiencias *de governance* realmente existentes en la dirección y el sentido de las sociedades que las cobijan?

Pareciera ser cierto que algunas áreas, sectores, cuestiones, son *particularmente amigables* para la emergencia de condiciones favorables a la cooperación no jerárquica, horizontal, para la gestión de las respuestas públicas a las cuestiones problematizadas. Cambio climático, energía, protección del medioambiente, la política social en general (FLEURY, 2002). ¿Y ello por qué?

Las hipótesis no debieran ser muchas: falta de apoyos, tiempo, conocimientos, financiamiento, que constituyen todos ellos recursos en el más tradicional de los sentidos. Y *ante la falta de uno o más, cooperar, trabajar en red, compartir espacios de decisión y control puede ser una moneda de cambio aceptable*, por parte de aquellos otros interesados en los resultados del juego político.

Cuesta creer desde el más común de los sentidos, que el Gobierno / Estado resignaría, si no es por estricta necesidad, cuotas, espacios (recursos) de poder a favor de sectores sociales, corporaciones, movimientos variopintos. Promover, auspiciar, consentir en nuevas / viejas formas de hacer para responder a la falta (coyuntural o estructural, sigue siendo una cuestión a confirmar) de los recursos que hicieron (y en buena medida aún hacen) posible el monopolio estatal en la tarea de proveer sentido y dirección a la sociedad, constituye pues una concesión que bien podría ser aprovechada. Las movilizaciones masivas reclamando más participación y cuotas de poder “para la gente” siguen siendo una práctica difundida sólo en Macondo.

Debemos reconocer que la dimensión empírica de la gobernanza demanda aún mucha investigación, partiendo de definiciones comunes, y observando con más agudeza relaciones causales que hacen emerger patrones de responsabilidades compartidas en la tarea de proveer dirección a la sociedad (en qué Áreas, y bajo qué circunstancias).

Adicionalmente, se debe identificar si el devenir histórico “nos demuestra” si sólo atravesamos una particular coyuntura de la “podremos salir si” adoptamos decisiones orientadas a compartir responsabilidades entre la sociedad y el estado en la función de gobierno. Por caso, la crisis financiera mundial 2008-2009 y la crisis griega de 2010, dan cuenta, por si hace falta, que el Estado fue, es y seguirá siendo, el que paga la fiesta

cuando esta se termina, y las responsabilidades (de todo orden) se mueven de la governance al gobierno.

De respuestas a preguntas como esta depende la dimensión normativa de la governance, que deberá esperar algo más. Si “la governance es el camino”, entonces qué capacidades deben estar desarrolladas en nuestras sociedades para que ella sea posible.

Por último, “puesta en acto” la governance allí donde coyuntural o estructuralmente tenga el estado que conceder, necesitamos preguntarnos y respondernos ¿qué arreglos institucionales (formales e informales) pueden ser utilizados para evitar la captura “social” (privada, democráticamente no legitimada) de la función de dirección de la sociedad? Y adicionalmente, ¿Qué otros pueden ser utilizados para asignar debidamente las nuevas responsabilidades, y garantizar su cumplimiento (refuerzo)? Permítaseme omitir las referencias a los recursos públicos, porque mi inocencia no da para tanto.

4. Bibliografía citada

AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (1993): “Estudio introductorio”, en “Problemas públicos y agenda de gobierno” (Porrúa Grupo Editor).

AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (2006): “Gobernanza y Gestión Pública” (F.C.E)

CUNIL GRAU, Nuria y BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1998): “Lo público no estatal en la Reforma del Estado”, Introducción (CLAD – PAIDOS)

FLEURY, Sonia (2002): “El desafío de la gestión de las Redes de Políticas”, en “Revista Instituciones y Desarrollo”, N° 12-13 (Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya). Disponible en <http://www.iigov.org>

GANTUS, Diego (2009): “Governance: qué, cómo y para qué. O de los desafíos teóricos y políticos de la governance”, en VI Conferencia Anual de la Interamerican Network on Public Administration Education (INPAE). San José de Costa Rica

GRAÑA, Francois (2005): “Todos contra el Estado. Usos y abusos de la Gobernanza”, en revista “Espacio Abierto”, N° 4, Vol. 14 (Asociación Venezolana de Sociología, Venezuela). Disponible en www.redalyc.org

HENRY, Nicholas (1999): “La raíz y las ramas: peripecias de la Administración Pública hacia el futuro”, en LYNN, NAOMI B. Y WILDAVSKY, AARON (1999): Administración Pública. El Estado Actual de la disciplina (F.C.E.)

JESSOP, Bob (1995): “The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?”, en “Economy and Society”, Vol. 24 (N° 3), 307-333. Disponible en <http://eprints.lancs.ac.uk/203/>

JORDANA, Jacint: “El análisis de las policy networks: Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado”, en ACUÑA, CARLOS H (Comp.): “Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Retomando el debate de ayer para

fortalecer el actual” (Jefatura de Gabinete de Ministros – Programa de Modernización del Estado, 2007). Disponible en www.jgm.gov.ar

MAYNTZ, Renate (2001): “El Estado y la Sociedad Civil en la gobernanza moderna”, “Reforma y Democracia”, N° 21

O’DONNELL, Guillermo (1978): “Apuntes para una teoría del Estado”, en “Revista Mexicana de Sociología”, Año XL, Vol. XL / N° 4 (UNAM)

PETERS, Guy: “The Capacity to Govern: Moving Back to the Center?”, VIII Congreso del CLAD (Panamá, 2003). Disponible en www.clad.org.ve

RHODES, R.A.W. (1996): “Governance: Governing without government”, en “Political Studies” Vol XLIV, 652-667. Disponible en <http://law.hku.hk/gl/rhodes.pdf>

RUANO DE LA FUENTE, Jose Manuel (2002): “La gobernanza como forma de acción política y como concepto analítico”, VII Congreso Internacional del CLAD.

STOKER, Gerry y MARSH, David (1997): “Teoría y Métodos de la Ciencia Política”. Ed. Alianza Universidad

STOKER, GERRY (1998): “El buen gobierno como teoría: cinco propuestas”. Disponible en <http://www.unesco.org/issj/rics155/stokerspa.html>