

**XII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO POLÍTICO
“ESTADO DE DERECHO”
Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires
Buenos Aires, 23 y 24 de Septiembre de 2015.**

**EL ESTADO FRENTE A LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN EL MARCO DE LA
GOBERNANZA. LA GOBERNANZA PUESTA A PRUEBA.**

Nallino, María Alejandra

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
Facultad de Derecho y Facultad de Ciencia Política y RR.II.
Universidad Católica de Córdoba.
alejandranallino@mail.com

Resumen:

Una muy vasta literatura recoge las notas características de los modelos que tienen por eje el Estado o el mercado; a ella se ha sumado en los últimos años la literatura referida a la gobernanza a través de redes público - privadas, como una forma de coordinación alternativa, situada entre el Estado y el mercado, o bien como un complemento tanto de la jerarquía como del mercado. El concepto de gobernanza ha sido acogido ampliamente por académicos, políticos y organismos internacionales, asumiendo en algunos casos un sentido descriptivo y en otros un sentido normativo o prescriptivo (*good governance*).

Ante este nuevo escenario, cruzado por el “retorno de las instituciones” impulsado por el Nuevo Institucionalismo, el trabajo se interroga acerca del rol del Estado en el ejercicio de la función ejecutiva, legislativa y judicial, como garante del equilibrio de los derechos consagrados en la Constitución, frente a la tensión entre lo público y lo privado y los alcances de la gobernanza, como negociación horizontal en redes de actores públicos y privados, para dar respuesta a la exigencia de representatividad, legitimidad democrática, responsabilidad, seguridad jurídica y tutela de los derechos.

Palabras clave: Gobernanza - Redes - Público y Privado - Nuevo Institucionalismo.

*“En una sociedad en la que los actores privados,
tanto individuos como organizaciones de todo tipo, tienen,
además de la tendencia, el derecho a perseguir sus propios intereses,
se requiere de una instancia que, al menos en principio,
asuma la responsabilidad por el todo;
y en una comunidad democrática tal responsabilidad permanece
como la función fundamental del Estado.”*

MAYNTZ, RENATE; 2006: 112

Introducción

Por cerca de una década y media (1980 - 1995) las ideas de la Nueva Gestión Pública representaron tanto la fórmula para describir los procesos de reforma del Estado, como para emprenderlos.

La Nueva Gestión Pública reconoce sus primeros desarrollos doctrinarios y prácticos en la década del ochenta, en países desarrollados de tradición anglosajona (Reino Unido, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia), pero fue rápidamente adoptada a nivel internacional por países con tradición política y administrativa diferente (Latinoamérica, Europa Continental), en algunos casos como resultado de decisiones reformadoras relativamente autónomas y en otros casos como consecuencia de presiones formales o informales para que se reproduzcan sus instituciones o pautas de funcionamiento (Pollitt, Christopher; 2005; Olsen, Johan; 2005; Guttman, Dan; 2004; Lardone, Martín y Cingolani, Mónica; 2006).

Desde mediados de la década del noventa se difunde internacionalmente el enfoque de la *Gobernanza*, llamado por algunos “post neo gestión pública (post NGP) (van Gestel, Nicolette y Teelken, Christine; 2004), como una nueva fórmula o modelo, que permitiría tanto describir como concretar exitosamente los procesos de reforma del Estado, en parte como réplica y crítica al enfoque gerencial neoesempresarial de la Nueva Gestión Pública y en parte también, a instancia del retorno a las instituciones impulsado por el Nuevo Institucionalismo.

En este marco se verifica un renovado interés por el Estado, entre los académicos y los organismos internacionales (March y Olsen; 1997; Banco Mundial; 1997, Informe sobre el desarrollo mundial), asignándose a las instituciones una importancia creciente en la explicación y promoción del crecimiento y desarrollo, pasando de ser un factor secundario y residual a ser un factor esencial del mismo (Echevarría Ariznabarreta, Koldo; 2003: 18).

A la acción de desmantelamiento del Estado como política de ajuste estructural le sucede la preocupación por la calidad de la regulación, la calidad de la interacción y coordinación y la calidad de la gestión pública.

La calidad institucional y la calidad gerencial, además de la eficacia, eficiencia y economía, de la administración pública, comenzaron a plantearse como uno de los temas principales de análisis posteriores a la primera ola de reformas, verificándose el desplazamiento desde el enfoque de las finanzas públicas que dominó el debate y las políticas de la primera generación de reformas, hacia el enfoque de la calidad, más interesado por la creación/agregación de valor público o beneficio público (Moore, Mark; 2006; Aguilar Villanueva, Luis; 2008).

La redefinición de las estructuras, los procedimientos, la cultura de las organizaciones y su relación con el entorno, el rediseño de los aparatos estatales, asignando a los mismos un rol más claro y concreto de dirección, articulación, negociación intersectorial, control y definición de las políticas, transfiriendo el cumplimiento de las tareas operativas a otras estructuras, públicas o privadas o bien mixtas, tales los niveles inferiores de gobierno, entes o agencias (Basilica, Federico; 2006) y el correlativo fortalecimiento de la sociedad civil (Banco Interamericano de Desarrollo; 2000), se erigieron desde entonces como la nueva agenda de reforma institucional (Burki, S. y Perry, G.; 1998).

Ya no se trataría ahora de dismantelar el Estado, sino redefinir sus roles y su relación con la sociedad para servir al objetivo de la gobernanza (CLAD, Una Nueva Gestión Pública para América Latina; 1998).

Gobernanza se convirtió, entonces, en el concepto rector de reforma en variados contextos, que incluyen el nivel nacional, subnacional, supranacional e incluso global (Peters, Guy y Pierre, Jon; 2005) y sobre una amplia variedad de materias, que dan cuenta de las diversas escalas y objetos del concepto (Mazzalay, Víctor; 2011: 92-103).

Desarrollo

El concepto de *gobernanza*

La expresión gobernanza, como muchas otras que alcanzan amplia difusión y uso, no tiene una acepción unívoca (Rhodes, R.; 2005: 108).

El concepto ha sido desarrollado y acogido ampliamente por académicos, políticos y organismos internacionales (Banco Mundial, FMI, OCDE, y el CLAD, en el contexto latinoamericano), asumiendo en algunos casos un sentido descriptivo y en otros un sentido normativo o prescriptivo como buena gobernanza, especialmente entre los organismos de financiamiento externo.

El concepto descriptivo caracteriza la gobernanza como un mecanismo de coordinación e intermediación de intereses de actores públicos y privados, a través de la negociación horizontal no jerárquica, pero no necesariamente eficaz, legítimo y, a la vez, democrático.

El concepto normativo o prescriptivo le asigna a la gobernanza a través de redes la condición de modalidad de coordinación social más eficaz, eficiente, e incluso democrática, que las formas convencionales del Estado y el mercado y más acorde a las sociedades contemporáneas (Aguilar Villanueva, Luis; 2007: 21; Börzel, Tanja; 1997).

De uno u otro modo, el concepto de *gobernanza* a través de redes público - privadas se ha instalado en los debates y análisis de políticas públicas como una forma de coordinación social alternativa, situada entre el Estado y el mercado o bien, como un complemento tanto de la jerarquía como del mercado (Jordana, Jacint; 2010; Börzel, Tanja; 1997).

Los enfoques centrados en el Estado o el mercado como estrategias exclusivas de coordinación social, dejaron ver sus limitaciones en términos de su capacidad para dar solución satisfactoria a los problemas de desarrollo socioeconómico y bienestar de las sociedades contemporáneas (Mayntz, Renate; 2001).

Quienes describen o bien prescriben el enfoque de la gobernanza, aun desde distintas perspectivas, coinciden en señalar que una serie de cambios que se han producido

en el seno del Estado y de la sociedad, que se remontan a los años sesenta y setenta, pero que aceleraron su proceso a partir de los años ochenta, promovieron el desarrollo del enfoque de la gobernanza, alcanzando gran difusión teórica y práctica a partir de los años noventa.

El declive de las capacidades del Estado en los años ochenta y noventa, comparadas estas con la situación de los Estados europeos occidentales en los sesenta, provocado por la crisis económica experimentada por la mayoría de los Estados, principalmente los menos desarrollados pero también países desarrollados, se encuentra -afirman- entre los factores principales de la emergencia del enfoque de la gobernanza (Mayntz, Renate; 2001).

Los cambios operados en la sociedad se encuentran también entre los factores que habrían promovido el desarrollo del enfoque de la gobernanza. El supuesto de base, es que las sociedades modernas, aquellas que efectivamente lo son, se caracterizan por ser policéntricas, compuestas por múltiples actores y sectores (Messner, Dirk; 1999: 96), estar fragmentadas por la diferenciación funcional, la sectorialización y la existencia de subsistemas sociales parcialmente autónomos (Börzel, Tanja; 1997).

Las sociedades se enfrentan a problemas que, tal vez, no contribuyeron a generar y cuyas soluciones se encuentran probablemente fuera de su alcance y corresponden a una instancia -nacional, internacional- diferente de aquella en la que se manifiestan -local, subnacional- fenómeno denominado “globalización”, que establece limitados alcances al Estado nacional y violenta la exigencia de una causalidad inequívoca, simple y directa (García Delgado, 1998; Mayntz, Renate; 2001).

En este contexto, los Estados ven erosionada su capacidad directiva de la sociedad o de coordinación social. Se trata de una situación social que algunos autores llaman de “gobierno débil” (Aguilar Villanueva, Luis; 2007: 17), que vuelve inadecuadas e insuficientes las estrategias jerárquicas del enfoque de la gobernabilidad, centradas exclusivamente en el Estado, pero también a las estrategias exclusivamente centradas en el mercado.

Sin embargo, aunque débiles, los Estados son compelidos, por una parte, a constituirse hacia el exterior en agentes de inserción internacional del país en una economía globalizada y por otra parte, a dar respuesta hacia el interior a las exigentes demandas de integración y agregación social, mediante la definición colectiva de los problemas y sus soluciones (Bresser - Pereira, Luiz; 2004; Peters, Guy; 2003; Mayntz, Renate; 2006: 106).

Globalización y gobernanza están relacionadas, en cuanto aquella ha impulsado el desarrollo de instituciones transnacionales y nacionales caracterizadas por la aplicación de formas más negociadas e informales de intercambio público - privado, fundadas en la interdependencia entre los sectores político y empresarial, ante la ineficiencia de los instrumentos nacionales de control jerárquico, como el Derecho y la regulación, lo cual, por cierto, podría conducir a que las dependencias compartidas impliquen también poderes y responsabilidades compartidas.

Los gobiernos se han tornado cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de los actores privados, que se encuentran más allá de su control jerárquico; razón por la cual las organizaciones privadas adquieren importancia en la solución de los problemas públicos (Börzel, Tanja; 1997; Zurbriggen, Cristina; 2004; CLAD, 1998; Una Nueva Gestión Pública Para América Latina).

En este contexto, para algunos científicos sociales, especialmente entre los estudiosos alemanes de políticas públicas de la escuela Max - Planck, como Renate Mayntz y Fritz Scharpf, la *gobernanza* representa algo más que una perspectiva analítica nueva, constituye un modelo emergente de coordinación social, una forma de gobernanza moderna, un cambio en la estructura de la política (Zurbriggen, Cristina; 2004: 177), que refleja un cambio en la relación entre el Estado y la sociedad y la desaparición de una estricta separación entre ambos términos, ante condiciones que han hecho que el Estado haya dejado de ser el actor central en la formulación e implementación de las políticas públicas. Afirma la necesidad o conveniencia de un “nuevo proceso directivo de la sociedad” (Aguilar Villanueva, Luis; 2007; Olsen, Johan; 2005).

Sin embargo, el sentido de la gobernanza depende, en buena medida, del contexto institucional, político - administrativo y social de referencia.

Esto se comprende porque no es igual el papel que el Estado tiene actualmente e históricamente ha tenido en Europa (y aun entre ellos es diferente en Gran Bretaña, los Países Bajos, Francia, Alemania, Austria, por ejemplo), en Estados Unidos, o en Latinoamérica.

Aun cuando el neologismo *gobernanza* (*governance* en inglés) tiene antecedentes remotos en la lengua española¹, francesa e inglesa, el sentido actual del concepto es producto de la elaboración de teóricos del Estado, de la administración pública y las políticas públicas y los organismos internacionales, inicialmente en el marco de ideas liberal de los años ochenta y noventa pero luego extendido a todo el arco ideológico político (Aguilar Villanueva, Luis; 2008; Mayntz, Renate; 2001; Rodhes, R; 2005).

Pese a las diferencias, es posible identificar algunas características comunes aun entre autores provenientes de muy diversas corrientes de pensamiento.

La principal característica común es la crítica al modelo de coordinación social centrado en el Estado y sus mecanismos de articulación social, de agregación de demandas y de participación política, tanto en el mundo anglosajón como en Latinoamérica, cuya reformulación la gobernanza, en sus variadas expresiones, se plantea como objetivo de reforma.

La crítica de la gobernanza abarca la política tradicional, los partidos políticos, los gobiernos y sus administraciones y las propias reglas que regulan las relaciones entre Estado y sociedad (Canto Sáenz, Rodolfo; 2012; Guttman, Dan; 2004).

Otra nota común en los autores es la afirmación de la negociación horizontal en redes, entre una pluralidad de actores autónomos, organizados e interdependientes en sus recursos, como modalidad de coordinación social preferente, en contraste con la jerarquía, propia del modelo Estado céntrico, pero también diferente de la negociación propia del mercado (Mayntz, Renate; 2006).

¹ En la lengua española el Diccionario de la Real Academia Española ha zanjado la discusión al incorporar en la Vigésima Segunda Edición, en el año 2001, la expresión gobernanza definiéndola en los siguientes términos: “*f. Arte o manera de manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. // 2. Ant. Acción y efecto de gobernar o gobernarse.*” (2001: 1141). Resulta significativo a la vez que fuera añadida a la definición de gobernabilidad. En efecto, el diccionario expresa al definir gobernabilidad: “*f. Cualidad de gobernable. // 2. Gobernanza (//arte o manera de gobernar)*”. (2001: 1141).

Sin embargo, no son las características comunes las que plantean las dificultades para conceptualizar la gobernanza, sino las diferencias marcadas que se puede observar en los desarrollos, ya sean estos descriptivos o prescriptivos.

Las diferencias se dan primordialmente en el papel o rol asignado al Estado y a la sociedad en la formulación e implementación de las políticas públicas, dentro de un continuo que va de menos a más protagonismo del Estado y la sociedad (Cerrillo i Martínez, Agustí; 2005), con la correlativa asignación de responsabilidades.

Así, la *gobernanza* representa una respuesta parcialmente diferente, de las ya conocidas centradas en el Estado o el mercado, a las preguntas acerca de: ¿quién manda? y ¿cómo manda?.

Es una respuesta parcialmente diferente en tanto es una combinación de aspectos de ambas formas (Börzel, Tanja; 1997).

Esto explica que se sitúen dentro del enfoque de la *gobernanza* algunas posiciones afines a una perspectiva más centrada en la sociedad y otras posiciones afines a una perspectiva más centrada en el Estado, en las que éste conserva una cuota importante de protagonismo.

Mayntz da cuenta de esta amplitud del concepto de gobernanza, capaz de abarcar un espectro muy amplio de posiciones. Su concepto de *gobernanza moderna* comprende desde la regulación negociada puramente estatal, hasta la autorregulación social contenida por el Estado.

Hay incluso posiciones más extremas que describen la situación actual como de un virtual “vaciamiento del Estado” y de “gobernanza sin gobierno” (Rhodes, R.A; 2005).

En todos los casos la gobernanza es planteada como una perspectiva relacional.

De un lado de la relación se ubica el Estado y del otro lado, la sociedad.

Si bien la referencia al Estado no ofrece mayores dudas, la referencia a la sociedad las plantea, pues bajo la apelación a la idea de *gobernanza*, es siempre invocada la participación de la sociedad civil, pero por sociedad civil no se entiende siempre exactamente lo mismo, de modo que según el contexto, el llamado a fortalecer la sociedad civil ilumina algunos problemas y oculta otros (Lechner, Norbert; 1995), según la discusión verse sobre la relación de la sociedad civil y el Estado, la sociedad civil y el mercado o la sociedad civil y la democracia.

La noción de sociedad civil, dado su carácter polifacético, tanto o más que el concepto de gobernanza, sirve a los más variados fines en la discusión sobre la *gobernanza* y obliga a identificar en cada caso el sentido y alcance asignado a la expresión (Lechner, Norbert; 1995).

En algunos casos por sociedad civil se entiende el conjunto de la sociedad, ya se trate de individuos u organizaciones, mientras que en otros casos por sociedad civil se entiende de manera más limitada o restringida sólo a las organizaciones relevantes en un proceso de negociación en torno a una política pública en una red.

David Knoke y Edward Laumann (2003) proponen el concepto de “dominio político o ámbito político” en un esfuerzo analítico por definir los límites del subsistema político que aborda el investigador, y, a la vez, proveer un criterio para identificar a los actores que integran la red. Un dominio o ámbito político es, al decir de los autores, “el núcleo central de interés de las iniciativas y el debate político”, excluye a aquellas organizaciones cuyos intereses y acciones no son tomados en cuenta por otros participantes

importantes. Si un actor específico ha de estar incluido depende tanto de sus propios intereses en ese dominio como de su habilidad para hacer que otros actores dominantes lo tomen en cuenta cuando se tomen las decisiones colectivas, razón por la cual aquellos actores que tienen un papel dominante en la política no pueden ser determinados a priori, sino que deben ser identificados empíricamente (Knoke, David y Laumann, Edward; 2003). La inclusión es definida por el criterio de “relevancia mutua”, esto es, por la condición de reconocimiento por otro u otros actores interesados en la formulación, defensa y elección de ciertas opciones políticas y con capacidad para dirigir, coordinar o controlar la creación y la distribución de los valores del ámbito, sean estos simbólicos o materiales. Un actor integra la red si es importante, y lo es en la medida en que sus acciones son tomadas regularmente en cuenta por las acciones de los otros actores del ámbito político.

En opinión de Knoke y Laumann, el criterio de relevancia mutua permite delimitar la red y excluir del ámbito del subsistema a los actores cuyas acciones efectivas o potenciales no tienen consecuencias en la formación de decisiones colectivas importantes para el subsistema.

Sin embargo, los límites de la red no son estáticos ni pueden ser trazados de forma rígida pues la red es en definitiva una “construcción social colectiva continua” (Knoke, David y Laumann, Edward; 2003: 459).

A partir de estas diferencias respecto del alcance de la noción de sociedad civil, se desarrollan otras, entre las que se destaca el programa de reformas que asume la *gobernanza* según el enfoque. Para algunos la gobernanza se corresponde con el programa de la corriente liberal, en tanto para otros, la gobernanza se define por una agenda democrática participativa.

El enfoque liberal de gobernanza, inicialmente desarrollado en el mundo anglosajón, pero pronto extendido por el resto del mundo de la mano de gobiernos y organismos de crédito internacional, se caracteriza por asignar un papel limitado al Estado, como coordinador, bajo la invocación de la defensa de las libertades, los derechos y las garantías de los individuos y como expresión de su rechazo al intervencionismo e injerencia estatal en la vida y las actividades de las personas (Canto Sáenz, Rodolfo; 2012).

El enfoque democrático de gobernanza, se caracteriza por presentar una preocupación mayor que el enfoque liberal, por el fortalecimiento de la democracia, si bien estima deficitaria a la tradicional democracia electoral y pretende avanzar hacia formas de democracia que trasciendan el marco electoral, a través de formas de democracia participativa e incluso directa (Canto Sáenz, Rodolfo; 2012).

La agenda de problemas de la gobernanza democrática es más amplia que la liberal e incluye temas y problemas de género, raciales, pobreza, desigualdad, medio ambiente y biodiversidad, cambio climático, autonomía y derechos de los pueblos indígenas, atención de grupos vulnerables y discriminados, entre otros (Canto Sáenz, Rodolfo; 2012: 346).

Para el enfoque democrático de la gobernanza, las políticas públicas, en cuanto resultan de un proceso abierto y participativo, caracterizado por el traslado de facultades públicas hacia sectores no gubernamentales, voluntariado y ciudadanos, se despojan de su carácter gubernamental para asumir un carácter auténticamente público (Canto Sáenz, Rodolfo; 2012: 346).

Así, la gobernanza, en sus múltiples formas, implica tanto un cambio en los sujetos como un cambio en las formas, los recursos y los instrumentos de coordinación social.

Preguntarse por la *gobernanza* es preguntarse por el sentido que adquieren todos estos cambios, por sus causas y sus posibles consecuencias positivas y negativas.

Cambia el sujeto activo de la coordinación social. Ya no es exclusivamente el Estado, porque no puede e incluso no debe serlo, se afirma. Pero tampoco puede serlo exclusivamente el mercado, acuerda la mayoría, aun cuando la privatización se encuentra entre las medidas típicas de la gobernanza liberal (Guttman, Dan; 2004: 6).

Sujetos activos de la coordinación social, para el enfoque de la *gobernanza*, son el Estado y la sociedad, articulados a través de redes público - privadas u otras formas de coordinación negociada.

El Estado, si bien es un agente necesario y legítimo del proceso de coordinación social, resulta no obstante insuficiente, aun reformado y provisto de capacidades de acción y dirección, dada la magnitud, complejidad y dinámica de los problemas que debe enfrentar (Aguilar, Luis; 2007).

Cambia el rol del Estado. La gestión de las interdependencias se convierte en una de sus funciones principales. En ocasiones el rol del Estado se limita a fijar las reglas de juego para las negociaciones entre organizaciones (Mayntz, Renate; 2006:110). Con la creciente importancia de las redes de políticas y de la autorregulación social, el Estado se transforma de centro de dirección en instancia de coordinación (Mayntz, Renate; 2006:115).

La gobernanza es pensada por muchos como algo no opuesto a la acción del gobierno pero sí distinto del obrar directivo exclusivo del gobierno. En este sentido, la gobernanza contiene la acción del gobierno pero la excede (Rhodes, R.; 2005).

La sociedad por su parte, abandona la condición pasiva característica del modelo Estado céntrico, en la medida que las organizaciones (Mayntz, Renate, 2001: 10; Börzel, Tanja; 1997:12) dan cuenta de su autonomía y capacidad relativa de acción colectiva.

La gobernanza difumina los límites entre el Estado y la sociedad para enfrentar los problemas públicos y promueve la redistribución de las responsabilidades sobre lo colectivo entre múltiples actores.

La gobernanza como modalidad de coordinación difiere tanto de aquella centrada en el Estado como de aquella centrada en el mercado.

La coordinación centrada en el Estado es jerárquica, vertical y está asentada sobre la subordinación, en tanto, la coordinación en la gobernanza es horizontal y negociada.

La gobernanza, a diferencia del mercado, no excluye al Estado, sino que vincula al Estado y las organizaciones de la sociedad. Sin embargo, el contrato, en la gobernanza, como en el mercado, reemplaza a la ley como instrumento de coordinación.

Para Mayntz lo característico de la gobernanza en el Estado moderno es la acción conjunta del Estado y la sociedad civil, a partir de intereses comunes, en la regulación de asuntos colectivos (Mayntz, Renate; 2006: 107), de manera negociada, no impuesta (Mayntz, Renate; 2006: 109), para la resolución de problemas que ni los actores públicos ni los actores privados pueden resolver por sí solos (Mayntz, Rente; 2001:17).

La gobernanza representa una forma de gobernar menos jerárquica y más cooperativa (Mayntz, Renate; 2001: 9), caracterizada por el hecho de que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, intervienen y colaboran en la formulación e implementación de políticas públicas, en formas variadas que incluyen desde las redes mixtas de actores públicos y privados hasta algunas formas de

autorregulación social practicadas “a la sombra de la jerarquía” (Mayntz, Renate; 2001: 11, 12).

La acción conjunta -aclara- no significa, que los asuntos se traten sólo en cooperación directa entre actores estatales y no estatales en *public – private partnerships*.

La idea de acción conjunta entre el Estado y la sociedad civil implica formas de regulación paralelas o conjuntas, incluyendo en un continuo distintas regulaciones, desde las puramente estatales hasta las puramente civiles (Mayntz, Renate; 2001: 11, 12).

Lo que el término *gobernanza* enfatiza es la importancia creciente de las negociaciones y de los sistemas de negociación, donde las decisiones son acordadas y no impuestas, para el desarrollo y la implementación de políticas públicas que persiguen el interés colectivo (Mayntz, Renate; 2006: 110).

La acción conjunta no es extraña a las burocracias estatales. Una muestra de ello son las relaciones de cooperación horizontales en el marco de la coordinación interministerial dentro de un gobierno. También lo son, las negociaciones y cooperación que se manifiesta en las relaciones de cooperación verticales entre los funcionarios de diferentes niveles políticos (Mayntz, Renate; 2006: 107, 108).

La segunda forma que adopta la acción conjunta, negociada, es la red, compuesta por actores estatales y no estatales, llamadas redes de políticas, donde el Estado es simplemente *primus inter pares*, que asumen diversas tareas como el desarrollo de políticas, el diseño de decisiones ejecutivas o legislativas, entre otras (Mayntz, Renate; 2006: 108).

La tercera forma que reviste la acción conjunta en la gobernanza moderna, señala Mayntz, es la autorregulación social.

Para Mayntz, la gobernanza importa antes que una pérdida de poder del Estado, un cambio en la forma de accionar del Estado en algunos dominios (Mayntz, Renate; 2001: 16). Las distintas formas que puede asumir la gobernanza, en cuanto formas de regulación negociada, (puramente estatales, redes público - privadas, autorregulación delegada o gobiernos privados) no compiten con el ejercicio del poder del Estado, sino que se desarrollan paralelamente e incluso se complementan (Mayntz, Renate; 2006:111), pues la autorregulación social funciona normalmente sólo “a la sombra de la jerarquía”, esto es, cuando detrás de la autocordinación negociada se encuentra la amenaza de la intervención estatal (Mayntz, Renate; 2006: 111) y funciona dentro de un marco institucional reconocido y legitimado por el Estado.

La gobernanza no implica, entonces, ausencia de Estado. Este dispone de una situación especial y privilegiada frente al resto de los actores, pues conserva el derecho de ratificación legal de imponer decisiones autoritarias allí donde los actores sociales no lleguen a un acuerdo, de modo tal que el control jerárquico y la autorregulación de la sociedad no son mutuamente excluyentes (Mayntz, Renate; 2001: 16; 2006:111).

Se trata de principios ordenadores diferentes, cuya combinación, esto es, la autorregulación a la sombra de la jerarquía, puede ser más efectiva que las otras formas puras de coordinación.

El Estado no desaparece porque se requiere siempre de una instancia que asuma la responsabilidad por el todo (Mayntz, Renate; 2006: 112).

Sin embargo, como la misma autora reconoce, la capacidad y eficacia de las redes y otras formas de autorregulación social para la resolución de problemas colectivos puede

verse limitada si no se dan las exigentes condiciones estructurales e institucionales (sociedad fuerte y Estado fuerte) para su funcionamiento.

Además, la gobernanza como sistema negociado de resolución de problemas colectivos debe enfrentar algunas dificultades o “dilemas de negociación” propias de este tipo de sistemas, para evitar los estancamientos y asegurar la solución efectiva de los problemas.

En los sistemas negociados de resolución de problemas, los participantes tienen que tomar decisiones sobre la definición de los problemas, los objetivos y las políticas a implementar.

Los procesos de decisión sobre todos estos aspectos no suelen ser armoniosos, e incluso pueden resultar conflictivos si participan de las negociaciones quienes son afectados por una decisión, convirtiéndose de destinatarios en participantes.

Lo que desde el punto de vista democrático representa una virtud, desde el punto de vista de la eficacia puede no serlo.

Las dificultades de la negociación derivan de las diferentes percepciones, teorías, intereses y opciones normativas que pueden estar presentes en el sistema de negociación y que dan lugar a una mezcla de posiciones compartidas y opuestas; una especie de “cooperación antagónica” (Mayntz, Renate; 2006: 112).

Un sistema de negociación de esas características encierra algunos peligros que pueden considerarse como debilidades del mismo (Mayntz, Renate; 2006: 112).

Entre ellos, un primer peligro es el bloqueo de la decisión. El *status - quo ante* no es alterado y el problema queda sin resolver. Este problema impacta más en los sistemas de negociación integrados voluntariamente que en los de integración compulsiva y es importante en los casos en los que el acuerdo sólo es posible sobre la base del consenso o el voto unánime.

El segundo peligro es alcanzar consensos sobre soluciones de compromiso no óptimas. Este resultado suele ser la consecuencia de evitar el peligro del estancamiento por los conflictos mediante un sistema de intercambios lo más equilibrado posible para las partes que negocian.

Un tercer peligro es alcanzar un acuerdo a expensas de terceros que no participan de la negociación (Mayntz, Renate; 2006). Por esta vía se disminuye el nivel de conflicto en el sistema de negociación y se facilita el acuerdo, pero con efectos negativos en otros niveles. En este caso se incrementa la eficacia a expensas de la calidad democrática del sistema de negociación.

Un cuarto peligro es que los acuerdos logrados a través de las negociaciones tengan poco efecto vinculante para las partes, si para superar el peligro del bloqueo se aplica el principio mayoritario de toma de decisiones.

Algunas limitaciones del mercado y la gobernanza a través de redes público – privadas y algunas virtudes del Estado

Desde la Teoría del Estado se afirma que el fin o sentido objetivo inmanente del Estado es su función social, su acción social de coordinación (Heller, Herman; 1992; Peters, Guy: 2007), de armonización de intereses y valores divergentes en sociedades plurales y heterogéneas.

El Estado cuenta a tal fin, a diferencia del mercado y las redes (Peters, Guy; 2007), con los mecanismos y principios institucionales como, por ejemplo, el principio de la mayoría, para encauzar la toma de decisiones aun ante un conflicto de intereses y/o valores. En un sistema democrático, el Estado institucionaliza y da fuerza obligatoria a las decisiones de la mayoría.

En las redes, en cambio, el consenso y la resolución de conflictos dependen en gran medida de la homogeneidad de la red, la cual puede ser el resultado de la exclusión de actores con intereses o valores no coincidentes.

El Estado a través de sus órganos investidos de autoridad, legal y legítima, y la fiabilidad de su marco institucional (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial), provee previsibilidad, credibilidad, reglas de juego, seguridad jurídica, esto es certidumbre de sentido y certidumbre de ejecución (Heller, Herman; 1992; García Pelayo, Manuel; 1991; Tomo II), a la convivencia social en general y a la economía capitalista en particular, que son el fundamento de la seguridad de las correspondientes expectativas, tal como ha sido destacado por autores neoinstitucionalistas interesados en los costos de transacción, frente a la teoría económica libre de instituciones (North, Douglas; 1984; 1998); toda vez que la legalidad característica del capitalismo, esto es, una orientación en sentido mercantil y de rentabilidad, o de máximo rendimiento, no brinda las condiciones de seguridad del tráfico o seguridad jurídica que la misma economía requiere (Heller, Herman; 1992; Banco Mundial; 1997, Informe sobre el desarrollo mundial).

Asimismo, el Estado proporciona vías democráticas de definición de metas colectivas transversales, que contienen y a la vez exceden las metas sectoriales funcionales de las redes (Kelsen, Hans; 1977; Peters, Guy; 2007). Para los grupos no reconocidos o el público en general, el voto universal sigue siendo, sino el único, el principal mecanismo de participación democrática (Canto Sáenz, Rodolfo; 2012).

Ni el mercado ni las redes cuentan, por sí solos, con los medios para llevar a cabo la deliberación, aprobación y ejecución de metas colectivas de manera efectiva y legítima (Peters, Guy; 2007; O'Donnell, Guillermo; 2010).

La legitimidad democrática de las redes está limitada por los intereses y prioridades sectoriales de sus miembros, por la inclusión / exclusión de actores y por la efectividad de la participación según el grado o nivel de organización de los miembros (Aguilar Villanueva, Luis; 2007: 19; Peters, Guy; 2007: 4,5).

La calidad democrática de las redes depende de las posibilidades de acceso de grupos con diferentes valores, intereses, capacidades y recursos (Peters, Guy; 2003; 2007; Olsen, Johan; 2005:7). No sería extraño que en ocasiones quienes más necesitan participar para reivindicar sus derechos sean los que menos pueden hacerlo (Cunill Grau, Nuria; 2004: 84; Peters, Guy; 2003; 2007; Hecló, Hugh; 2003; Canto Sáenz, Rodolfo; 2012).

Menos aún -se sostiene- el mercado y las redes, producen un orden equitativo entre los individuos.

Por otra parte, el Estado provee vías institucionales de control e imputación de responsabilidad (Canto Sáenz, Rodolfo; 2012:336; Peters, Guy; 2005; Börzel Tanja; 1997). El hecho de que las decisiones y acciones de los políticos y los burócratas deba pasar por el escrutinio democrático, hace que su acción esté sometida a control público, directo en el primer caso e indirecto en el segundo, (CLAD; Una Nueva Gestión Pública Para América Latina; 1998), además de otras formas de control institucional, al punto de poder ser cuestionada, en sede judicial, incluso la constitucionalidad de una ley.

Para que las redes funcionen con una orientación democrática pluralista, objetan los críticos y admiten los adherentes, deben darse ciertas condiciones estructurales e institucionales previas. La condición más general es que el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente (Mayntz, Renate; 2001: 12). Es necesario un Estado fuerte y una sociedad fuerte, siempre bajo el presupuesto de una relación virtuosa entre ambos términos.

Es necesario, además, que el Estado esté democráticamente legitimado, que cuente con los recursos necesarios para ejecutar las decisiones que se adopten y goce de la suficiente autonomía como para evitar su captura (Mayntz, Renate; 2001: 12, 13). Sin embargo, no todos los Estados se encuentran en idénticas condiciones de fortaleza, frente a las pretensiones de colonización de intereses particulares.

En este sentido, la gobernanza a través de redes supone la gobernabilidad, ya que exige la acción de un gobierno capaz y eficaz (Aguilar Villanueva, Luis; 2007).

Como correlato se necesita una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada en subsistemas y bien organizada. Tiene que haber actores corporativos que representen diferentes intereses funcionales y diferentes intereses socioeconómicos: sindicatos, asociaciones empresariales, de institutos científicos o de investigación científica, y organizaciones que representen los intereses de los consumidores o valores ecológicos, entre otros (Mayntz, Renate; 2001: 13).

Los actores deben contar con la autonomía suficiente que les permita, por un lado, no ser controlados políticamente y por el otro, tener capacidad de negociación. Además, tiene que existir un mínimo sentido de identificación y responsabilidad con la totalidad, una identidad común, entre los diferentes grupos sociales y organizaciones.

Finalmente, los actores corporativos tienen que ser cada uno eficiente en su propia esfera, sin que ninguno domine a los otros y deben estar dispuestos a cooperar (Mayntz, Renate; 2001: 13, 14; Aguilar Villanueva, Luis; 2007).

Si bien las redes pueden ofrecer una vía exitosa de resolución del problema de acción colectiva sectorialmente, lo cierto es que el problema subsiste respecto de todo aquello que excede los estrechos límites sectoriales de la red o bien tiene carácter intersectorial.

La solución de un problema es tanto más factible cuanto mayor es la congruencia entre la estructura causal del problema, su estructura de impacto y la estructura de las personas capaces de resolver el problema (Mayntz, Renate; 2001: 18).

La estructura causal está dada por las acciones que ocasionan el problema. Ella revela qué es necesario modificar para resolver el problema y a través de qué actores.

La estructura de impacto está constituida por los actores que padecen las consecuencias negativas del problema y que están interesados en su resolución.

La estructura de actores capaces de resolver el problema está constituida por aquellos actores que potencialmente pueden alcanzar una solución.

Sin embargo, muchos y quizás los más importantes problemas a los que debe hacer frente la política pública, como por ejemplo la resolución de la tensión entre intereses particulares y colectivos comprometidos en el desarrollo económico y el cuidado del medio ambiente, son ocasionados por efectos negativos externos (tales la contaminación y degradación de la calidad del suelo, el agua y el aire, con sus consecuencias sobre la salud,

bienestar y calidad de vida de la población) que padecen grupos que no intervienen en su generación y que no pueden ser resueltos por ellos.

Ideas finales

Dijimos que ante de la difusión de la gobernanza como modalidad de coordinación negociada se hace necesario interrogarse acerca del rol que en lo sucesivo le cabe al Estado.

Parece claro que es especialmente frente a esos problemas a los que nos referíamos, en los que no existe coincidencia entre quienes los ocasionan, quienes los padecen y quienes pueden resolverlo, donde se revelan las limitaciones de la gobernanza y se hace más evidente la necesidad de la actuación del Estado, a través de sus instituciones, para el establecimiento de las prioridades, en caso de existir demandas en conflicto, garantizando la representatividad, legitimidad democrática, responsabilidad, seguridad jurídica y tutela de los derechos consagrados en la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis

- 1999 “Coordinación social y administración pública”, *Reforma del Estado y coordinación social*, Editorial Plaza y Valdés, México.
- 2007 El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 39, Octubre 2007, pp. 5-32
- 2008 *Gobernanza y Gestión Pública*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Banco Interamericano de Desarrollo

- 2000 *Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil; Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas*.

Banco Mundial

- 1997 *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. Panorama General*. Banco Mundial, Washington, D.C.

Barbará, Jorge Edmundo

- 2013 Autonomía de la voluntad y subsistencia del Estado de Derecho. Regímenes incompatibles. *El Derecho en debate: cuestiones jurídicas contemporáneas*. Advocatus, Córdoba.

Barzelay, Michael y Armajani, Babak

- 1998 *Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

Basilica, Federico

- 2006 Nuovi modelli istituzionali e organizzativi per una nuova amministrazione pubblica. *Le agenzie pubbliche, Modelli istituzionali e organizzativi*. Rubertino Editore SRL.

Börzel, Tanja

- 1997 ¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea. *Revista redes* [<http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc>]

Bresser Pereira, Luis

- 1997 “Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia*, N°9, Caracas, Venezuela.

- 2004 La restricción económica y la democracia. *Política y Gestión Pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica, Argentina.

Börzel, Tanja

- 1997 “¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea.”; [http:// revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc](http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc)

Burki, Shahid J. y Perry, Guillermo

- 1998 *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington, Banco

- Mundial
- Canto Sáenz, Rodolfo
- 2012 Gobernanza y democracia. De vuelta al río revuelto de la política. *Gestión y política pública*. Volumen XXI, Número 2, Segundo Semestre de 2012. PP. 333-374. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
- 1998 “Una nueva Gestión Pública para América Latina”, *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)* www.clad.org.
- Crozier, Michel
- 1997 “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia*, N°7, Caracas, Venezuela.
- Cunnil Grau, Nuria
- 2004 La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. *Política y Gestión Pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- Declaración de Santo Domingo
- 2002 IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado; Boca Chica, Provincia de Santo Domingo, República Dominicana, 27 y 28 de Junio de 2002. [<http://www.Clad.org.ve/decsdomingo.html>].
- Echevarría, Koldo y Mendoza Xavier
- 1999 “La especificidad de la Gestión Pública: El concepto de management público”, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Carlos Losada i Marrodán Editor, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Echevarría Ariznabarreta, Koldo
- 2000 “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, en *Documentos del V Congreso del CLAD*, Santo Domingo, República Dominicana, [<http://www.clad.org.ve/anales5.html>]
- 2003 “Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos.”; VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 -31 de Octubre de 2003; Panel: ¿Es posible la responsabilización del Estado? aspectos teóricos y metodológicos.
- 2006 Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 34 (Feb. 2006), Caracas.
- Evans, Peter
- 2003 “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con señales del mercado y la democracia deliberativa”; *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 43 (Feb. 2009), Caracas.
- García Pelayo, Manuel
- 1991 Burocracia y tecnocracia y otros escritos. *Obras Completas*, Tomo I; Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Guttman, Dan
- 2004 De gobierno a gobernanza: La nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características. *Gestión y Política Pública*, Volumen XIII, Número 1, Primer semestre 2004. PP. 5-40. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- Hecló, Hugh
- 2003 “Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Luis Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición); Colección Antologías de Política Pública, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- Heller, Herman
- 1992 *Teoría del Estado*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- Jordana, Jacint
- 2010 “El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAAPP)*, N° 23, 2010; Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Gobierno de España.
- Kelsen, Hans
- 1977 *Esencia y Valor de la Democracia*. Editorial Guadarrama
- Lardone, Martín y Cingolani, Mónica
- 2006 *Gobiernos bajo presión. Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso Córdoba*.

- Biblioteca Gobierno, Editorial Universidad Católica de Córdoba.
- Lechner, Norbert
1995 “La (problemática) invocación de la sociedad civil”. *Revista Perfiles Latinoamericanos* N° 5, pp. 131-144; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- 1997 “Tres formas de coordinación social”, en *Revista de la CEPAL* N°61.
- Lindblom, Charles
1991 *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, España.
- López, Mario Justo
1987 *Introducción a los estudios políticos*. Volumen I y II. Editorial Depalma, Buenos Aires.
- Manning, Nick y Shepherd
2009 Reforma de la Gestión Pública: ¿qué debe aprender América Latina de la OCDE?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 44.
- March, James y Olsen, Johan
1997 “El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política”. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Marienhoff, Miguel
1970 *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires
- Martínez Nogueira, R.
2000 “La gestión pública: del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad”, en *Revista Política y Gestión* N°1, Noviembre, Homo Sapiens Ediciones.
- Mayntz, Renate
1985 *Sociología de la Administración Pública*, Editorial Alianza Universidad, Madrid.
- 1993 “Policy –Netzwerke und die Logia von Verhandlungssystemen” en *Sonderheft*, 21 Opladen, WVG
- 2000 “Nuevos desafíos de la teoría de la governance”, en *Instituciones y desarrollo. Desarrollo institucional para una gobernabilidad democrática*, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
[<http://www.iigov.org/revista/re07/mayntz.htm>], página consultada: 1/3/2002.
- 2001 “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* N° 21, Caracas, Venezuela.
- 2006 Governance en el Estado moderno. *Revista Post Data, Revista de Análisis y Reflexión Político*. N° 11, Abril 2006. Grupo Interuniversitario Post Data.
- Mazzalay, Víctor
2011 *Coordinación Socio – política en Córdoba: Estructuras de gobernanza en el desarrollo local – regional*. Colección Thesys 19, Universidad Católica de Córdoba.
- Méndez, José
1999 “¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* N°13, Caracas, Venezuela.
- Messner, Dirk
1999 “Del Estado céntrico a la sociedad de redes. Nuevas exigencias de la coordinación social”, en *Reforma del Estado y coordinación social*, Editorial Plaza y Valdés, México.
- Mols, Manfred
1987 *La democracia en América Latina*, Editorial Alfa, España.
- Moore, Mark
2006 “Creando valor público a través de asociaciones público – privadas”; *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 34 (Feb. 2006). Caracas
- Nickson, Andrew
2002 Transferencia de políticas y reforma de la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 24 (Oct. 2002). Caracas
- North, Douglas
1994 *Estructura y cambio en la historia económica*; Alianza Universidad, Madrid, España.
- 1998 “Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción”; *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*; Saigh, Tommasi, Compiladores; Editorial Eudeba; Buenos Aires, Argentina.
- O’Donnell, Guillermo
2000 “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Revista Nueva Sociedad*, N°128, Noviembre –Diciembre, Caracas, Venezuela.
- 2010 *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Olsen, Johan
2005 Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. En *Revista del Centro Latinoamericano de*

- Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* N°31, Caracas, Venezuela.
- Ongaro, Edoardo
 2006 *Le agenzie pubbliche. Modelli istituzionali e organizzativi*. Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento della Funzione Pubblica.
- Osborne, David y Plastrik, Peter
 1998 *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Editorial Paidós. Buenos Aires
- Peters, Guy
 1999 *La política de la burocracia*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
 2003^a *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, Gedisa Editorial, Barcelona, España.
 2003 “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* N° 27, Caracas, Venezuela.
 2005 “Concept and theories of horizontal policy management”, en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, Chile*. www.clad.org.ve
 2007 Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 39 (Octubre 2007) Caracas.
 2009 Los dos futuros del gobierno: Descentrando y recentrando los procesos de gobierno. *Revista Studia Politicae* N° 18, Invierno 2009, Universidad Católica de Córdoba, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
- Pollit, Christopher
 2005 “Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: comprando y replicando las reformas de la gestión pública.”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 31 (Feb. 2005). Caracas
- Prats Català, Joan
 2001 “La rehabilitación del Estado en la teoría y la práctica del desarrollo. Planteamientos neoinstitucionales”, en *Instituto Internacional de Gobernabilidad, Biblioteca de Ideas, Colección de documentos*, [<http://www.iigov.pnud/bibliote/documentos/taller/docu3>], consulta 21/3/2001.
 2005 Modos de gobernanza de las sociedades globales. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Colección: Estudios Goberna; IIG Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya
- Ramió Matas, Carles
 2001 “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* N° 21, Caracas, Venezuela.
- Restrepo, Darío
 2003 “Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* N° 25, Caracas, Venezuela.
- Rhodes, R.
 2006 “Policy network analysis”. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford university Press. M. Moran, M. Reina and R.E. Goodin (Eds.)
- Shapiro, Martín
 Un Derecho Administrativo sin límites. Reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Colección: Estudios Goberna; IIG Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya
- Shepherd, Geoffrey
 1999 “Administración pública en América Latina y el Caribe: En busca de un paradigma de reforma”, en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*”, Carlos Losada i Marrodán Editor, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Sidicaro, Ricardo
 1995 Consideraciones sociológicas (en clave clásica) sobre la relación Estado – empresarios en América latina en la década del 80 y tempranos 90. *Revista Sociedad*, N° 6, Abril de 1995. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Sulbrandt, J. Lira, R. et al.
 2001 “Redes interorganizacionales en la administración pública”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* N°21, Caracas, Venezuela.
- Van Gestel, Nicolette y Teelken, Christine
 2004 “Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: institucionalismo y nueva gestión política.” *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen XIII, Número 2, II Semestre 2004; pp. 427-467.

Valotti, Giovanni

2006 *Le agenzie pubbliche, Modelli istituzionali e organizzativi*. Rubertino Editore SRL

Vernis, Alfred y Mendoza, Xavier

2009 Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, N° 44, Junio 2009

Weber, Max

1996 *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Wilson, Woodrow

1999 El estudio de la Administración. *Clásicos de la Administración Pública*. Shafritz, Jay y Hyde, Albert compiladores. Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Zurbriggen, Cristina

2004 “Redes, actores e instituciones”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* N°30, Caracas, Venezuela.