

# LA INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA: ¿NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA?

Roberto Martínez Nogueira (\*)

## 1. INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA

### *1.1. La calidad institucional y la razón de una nueva institucionalidad*

Los países de la región deben dar respuesta a desafíos y oportunidades que abre el escenario mundial, con grandes volatilidades, nuevas condiciones del comercio, redistribución del poder entre conjuntos de naciones y crecientes demandas sociales en materia de bienestar y de acceso y ejercicio de derechos. Todo ello exige a los gobiernos visiones estratégicas, coherencia en las políticas, coordinación en su ejecución y actores sociales que operen conforme a reglas e incentivos adecuados para permitir el desarrollo de sus potencialidades y capacidades. Además, implica cambios institucionales y la construcción y consolidación de una nueva gobernanza con mecanismos y procesos de alta capacidad política, analítica y de gestión para generar comportamientos solidarios, innovadores y sustentables. Dar respuesta a esos desafíos y aprovechar las oportunidades moviliza esfuerzos sociales y capacidades políticas para comprender y enfrentar a los nuevos dilemas, la conformación de nuevas alianzas de actores, la incorporación de nuevas cuestiones al debate social y mecanismos de deliberación y de concertación con amplia participación social.

Ambas problemáticas, la calidad institucional y la nueva gobernanza, forman parte del debate actual. En torno a ellas han proliferado diferentes abordajes analíticos sobre la situación y consecuencias de déficits supuestos o reales de los mecanismos establecidos y de las estrategias para superarlos. Por cierto, si bien no existe coincidencia en las conclusiones, se han puesto de manifiesto preocupaciones relevantes que deben atenderse, no sólo para enriquecer los acervos académicos o profesionales, sino para dar mayor efectividad a los arreglos institucionales y a las políticas públicas.

---

(\*) Profesor Universidad de San Andrés. Presidente de FORGES (Fortalecimiento de la Organización Económica y Social y Grupo CEO

Una afirmación que se discute en este trabajo es que una institucionalidad de calidad se manifiesta en la coherencia, estabilidad y legitimidad del sistema de reglas y normas formales e informales, así como en la consistencia, regularidad y ausencia de arbitrariedades en la aplicación de sanciones e incentivos. En lo que sigue se destaca el papel de lo político y del estado en esa construcción de calidad. Por la propia naturaleza de lo político, esa noción de calidad se convierte en una aspiración normativa de concreción siempre incompleta que justifica esfuerzos para superar las reiteradas insuficiencias, fracturas y falta de continuidad de los sistemas de regulatorios de la vida social (incluyendo las políticas públicas) y a promover una nueva dinámica en los ámbitos decisorios, frecuentemente apropiados o colonizados por actores con recursos y orientaciones que alejan los resultados e impactos de las políticas de las aspiraciones de equidad, desarrollo, democracia e integración social.

La reformulación de aquella afirmación normativa debe partir del reconocimiento de que los problemas señalados son manifestaciones de procesos alimentados por trayectorias y contingencias históricas y de la cristalización de concepciones, orientaciones y patrones de comportamiento de actores con capacidad de incidir sobre la formulación y la implementación de las políticas públicas. Esos procesos están sujetos a condiciones contextuales de elevada volatilidad, se manifiestan en giros en los regímenes de políticas, cambios en los proyectos de gobierno y en las conducciones organizacionales y en ellos operan lógicas institucionales, políticas y organizacionales frecuentemente contradictorias.

Planteado el tema en estos términos, el objetivo del trabajo es aportar elementos para enriquecer el escenario y las posibilidades para la mejora de la gestión pública en base a consideraciones institucionales y de articulación de actores sociales para la toma de decisiones políticas. En la primera parte se discuten las instituciones y la gobernanza, en la segunda el análisis se detiene en el papel del estado en la construcción de la gobernanza democrática y en la tercera se avanza sobre ciertas temáticas que deben ser incorporadas al debate sobre la institucionalidad. La conclusión reitera la necesidad de atender prioritariamente a las cuestiones de coherencia y coordinación de las políticas públicas.

### *1.2. Las instituciones*

La problemática institucional comprende las cuestiones vinculadas a la coordinación de los intercambios entre actores sociales y a la producción de bienes colectivos. La calidad de las instituciones, de acuerdo al enfoque neoinstitucionalista, es la dimensión mediadora fundamental entre propósitos, procesos y resultados. Un bajo nivel de congruencia en el contexto institucional produce incertidumbres generalizadas, riesgos en las transacciones y elevados costos en los mercados financieros, de insumos y de productos. Estos costos de transacción producen fallas de coordinación de los actores sociales e ineffectividad de las políticas.

El enfoque economicista puede enriquecerse. Si bien las instituciones son sistemas regulatorios y simbólicos que imponen restricciones a comportamientos, conformando los marcos de viabilidad de la satisfacción de las preferencias e intereses individuales y organizacionales, también confieren poder a algunos actores para participar de una manera privilegiada en los procesos de decisión social y, por lo tanto, para dar sentido, persistencia, adaptabilidad y transformación a las mismas instituciones. La consecuencia es reconocer que los actores, los arreglos organizacionales y las políticas crean y modelan instituciones pues definen conjuntos de prácticas y restricciones al establecer marcos, reglas y acuerdos que contribuyen en muchos casos a la emergencia de nuevas relaciones y capacidades, a la activación de la acción colectiva y a la apertura de oportunidades y canales para que los actores sociales desplieguen en los procesos políticos sus objetivos y estrategias (Pierson, 2006, Ferenjohn, 2006). Es decir, los procesos de creación, transformación, mantenimiento o sustitución de instituciones son de naturaleza interactivas y multidimensional, lo que hace que el equilibrio, coherencia y correspondencia recíproca sean aspiraciones normativas, pero que resultan insuficientes como premisas para orientar el análisis (Lawrence, 2008).

**La calidad de las instituciones, de acuerdo al enfoque neoinstitucionalista, es la dimensión mediadora fundamental entre propósitos, procesos y resultados. Un bajo nivel de congruencia en el contexto institucional produce incertidumbres generalizadas, riesgos en las transacciones y elevados costos en los mercados financieros, de insumos y de productos.**

Esta afirmación obliga a centrar el análisis sobre los aspectos dinámicos de las estructuras, actores y relaciones. Tanto las instituciones como la gobernanza son parte y productos de procesos evolutivos con relaciones cambiantes y aprendizaje constante de los actores. Los planos institucionalizados a su vez, no deben necesariamente corresponderse: hay instituciones con fuerte regulación estatal, mientras que otras surgen de interacciones sostenidas por identidades, vínculos de solidaridad y marcos cognitivos relativamente compartidos que se incorporan al ámbito público, creando y condicionando restricciones a los comportamientos.

La aspiración normativa la calidad institucional está definida por el cumplimiento de tres condiciones: la coherencia del sistema de reglas y normas formales e informales, por el funcionamiento adecuado y oportuno de los mecanismos que distribuyen y aplican premios o sanciones según el grado de conformidad de los comportamientos con esas reglas y normas y por evidencias de convalidación social ese sistema y de los mecanismos de aplicación. Ello implica, en la vida social y, en particular, en las relaciones económicas, la reducción de la incertidumbre y, por lo tanto, la disminución de los costos de transacción, contribuyen al logro de objetivos sociales liberando recursos

para su uso productivo y facilitando las acciones colaborativas. Pero estas condiciones suponen que la calidad institucional es resultante de acciones del estado y de los comportamientos de la ciudadanía. De ello, varias consecuencias se desprenden para la estructuración y el funcionamiento de un aparato estatal democrático: a) los ciudadanos deben conocer y ejercitar sus derechos, con voz y ámbitos para expresarla y mecanismos para incorporarla en los procesos de decisión política, b) las acciones de gobierno deben ser transparentes y hacer el mejor uso de los recursos sociales y c) los funcionarios y las organizaciones públicas deben dar cuenta de los productos, resultados e impactos de sus actividades, con identificación sistemática de sus beneficiarios. De igual manera, los mecanismos de administración de justicia deben estar al alcance de toda la población, facilitando el acceso a ellos independientemente de su localización o inserción socio-económica. En consecuencia, desde esta perspectiva, la institucionalidad debe estar respaldada por el poder de imperio del estado, pero es legitimada y efectivizada por las respuestas sociales.

Esta perspectiva se asienta en el supuesto de que la relación entre institución y poder es bidireccional (Moe, 2006). Las instituciones afectan la distribución de poder entre actores y son, de una manera circular, el resultado del ejercicio del poder por parte de los actores sociales (Offe, 2006, p.9). Las instituciones son, en definitiva, política, pues distribuyen discrecionalidad y crean “espacios de decisión”. Actores, individuales y colectivos, afectan los contextos institucionales a través de su capacidad de agencia y de la movilización de recursos de poder. En estos procesos, algunos actores tienen una ubicación central como partícipes críticos en la construcción de capacidades y de calidad institucional, como es el caso de la autoridad política y de las organizaciones públicas.

Por esta razón, la elaboración de estrategias para la conformación de una nueva institucionalidad exige, entre otras tareas, la identificación y activación de actores diversos y la evaluación de factores críticos para el diseño de mecanismos que sirvan de marco a procesos de toma de decisión, a acuerdos y a intervenciones sustentables de manera de hacerlos más legítimos, inclusivos y eficaces. Estas estrategias deberían apuntar a los eslabonamientos a desencadenar y estimular y las complementariedades a producir entre los actores públicos y privados involucrados en el desarrollo. Para ello, es preciso alcanzar comprensiones adecuadas de los procesos sociales, de las complejidades del poder, del carácter problemático de los cambios institucionales y organizacionales, así como un aprovechamiento inteligente del aprendizaje acumulado de manera situada, atendiendo a las especificidades de cada país en lo institucional, productivo y social.

### *1.3. La gobernanza*

La gobernanza es un concepto que ha adquirido una amplia difusión. En particular, alguna literatura sobre la gestión pública lo ha adoptado para caracterizar nuevos modelos

que difieren tanto del tradicional modelo burocrático como de la denominada nueva gestión pública. Estos enfoques se centran en los atributos de organizaciones particulares (genéricos para Weber, especificados contractualmente para la NGP) con atención inexistente o muy secundaria a las relaciones interorganizacionales, las dependencias de recursos, las redes de políticas o las interdependencias de acciones, resultados e impactos. Es así como los problemas de coherencia de políticas y de coordinación quedan fuera de los análisis, ya tanto por el carácter cerrado y jerárquico de la burocracia, como por el individualismo metodológico y organizacional en que se basa la nueva gestión pública.

La gobernanza está determinada por estructuras, actores y relaciones que involucran la intervención de ámbitos organizacionales con capacidades diferenciadas, con una multiplicidad de agentes estatales y no estatales que despliegan estrategias diferenciadas para el logro de sus objetivos procurando incidir sobre el marco institucional y sobre la orientación, viabilidad, legitimidad y efectividad de las políticas públicas. Son estas estructuras, actores y relaciones los que viabilizan u obstaculizan el logro de las aspiraciones de desarrollo y equidad. En el plano más próximo a la gestión pública, la gobernanza se asocia a las nociones de “estado relacional”, con responsabilidades primeras en la creación, mantenimiento y optimización de relaciones entre políticas, actores, organizaciones y procesos de implementación.

**Las instituciones son, en definitiva, política, pues distribuyen discrecionalidad y crean “espacios de decisión”. Actores, individuales y colectivos, afectan los contextos institucionales a través de su capacidad de agencia y de la movilización de recursos de poder.**

Existen distintas aproximaciones a la problemática de la gobernanza. Este término tiene una denotación imprecisa, con debates en torno a su sentido y conceptualización, con acuerdos en algunos aspectos básicos y diferencias en la apreciación sobre el papel del estado en su conformación y operación.

- Una perspectiva se funda en evidencias obvias de que la estructuración de la sociedad y de los rumbos que ésta adopta son resultados conjuntos de las decisiones imperativas del estado, de una red de interacciones y comportamientos autónomos de los actores sociales y de procesos cooperativos de resolución de problemas. En esta perspectiva, se enfatizan los patrones de reglas que posibilitan la coordinación social y el conjunto mecanismos, medios y recursos por los que actores con diferentes naturalezas y orientaciones pueden actuar en “concierto” en el marco de un sistema institucional establecido. Focaliza su atención en la sociedad y en los actores diversos que la componen, sus interacciones y consecuencias.

- Para una segunda perspectiva, la gobernanza sería el resultado del ejercicio efectivo del poder y de la autoridad del gobierno para la gestión de sus políticas y para movilizar y canalizar acciones de actores sobre los que no tiene “imperio” pero cuyos comportamientos son cruciales para la marcha de la sociedad, con referencia particular a la adquisición y ejercicio de la autoridad para definir políticas y proveer servicios y bienes públicos (World Bank 2007, 67). Sería la capacidad para generar acciones y regular comportamientos a través de un conjunto de medios entre los que están la negociación, la coordinación entre agentes públicos y privados y la distribución de roles conforme a sistemas de incentivos y reglas acordados. Incluye la calidad de las prácticas y de las relaciones al interior del estado y horizontales entre actores (Maintz, 2001, Rodees, 1997). Postula la existencia de determinaciones verticales y jerárquicas, ejerciendo el estado una suerte de metagobernanza a través de diseños, definición de reglas formales, poder coercitivo y capacidades de sanción. Desde ambas perspectivas, las interacciones sujetas a restricciones y estimuladas por sistemas de incentivos que interesan a la gobernanza son interacciones orientadas hacia el logro de objetivos sociales.
- Para una tercera perspectiva con aspiraciones de síntesis, la gobernanza es la suma de organizaciones, instrumentos de política, mecanismos de financiamiento, instituciones (reglas, procedimientos y normas), recursos y capacidades que regulan, guían y movilizan el proceso de desarrollo. De este modo, una buena gobernanza tendría diversas dimensiones: estabilidad política, estado de derecho, efectividad gubernamental, calidad regulatoria y control de la corrupción.

Esta diversidad de aproximaciones teóricas está asociada a la diversidad de preocupaciones que se plantean en un escenario lleno de tensiones e incertidumbres para cuya superación se demanda coherencia en las respuestas y coordinación entre actores. Esto se manifiesta en déficits de gobernanza en diversos niveles de la acción social:

- El global, escenario en el que el tránsito hacia la multipolaridad y un cierto debilitamiento de los mecanismos para regular los procesos mundiales hacen que cuestiones nuevas que requieren nuevos bienes públicos globales no encuentren ámbitos y compromisos institucionales que permitan una “acción colectiva” por parte de los gobiernos, como es el caso del cambio climático, la regulación de los mercados financieros o la adopción de respuestas eficaces a los comportamientos delictivos de organizaciones que operan al margen de los ordenamientos de derecho nacionales o internacionales y superando las capacidades represivas de los estados y generando nuevas redes supranacionales que introducen incertidumbres y distorsiones crecientes a la vida económica y social,
- El interregional, por la disimilitud de situaciones y aspiraciones que hacen que, en el tránsito hacia una supuesta globalización, la distribución de oportunidades

y beneficios y la permanente relocalización de actividades y grupos humanos tengan efectos agregados perniciosos para la equidad entre sociedades,

- El regional, en el que se ponen de manifiesto conflictos o tensiones que se agravan por la inexistencia o por la debilidad de instancias que puedan articular las demandas nacionales con las condicionales naturales de la colaboración entre países con asimetrías múltiples,
- El nacional en el que, tal como se anticipó, la complejidad de los desafíos enfrentados por los cambios en el comercio mundial, las exigencias en materia de competitividad y la activación social y de participación en ámbitos muy diversos han producido cuestionamientos múltiples a la gobernanza establecida, con demandas para la creación de nuevos modos y mecanismos que a la vez den respuesta a los desafíos y consoliden las prácticas democráticas de la deliberación y el acuerdo,
- El local, donde una mayor densidad de transacciones y de demandas sociales choca con esquemas centralistas y homogeneizadores, dando lugar a nuevos experimentos que procuran dar mayor incidencia y capacidades decisorias a los actores territoriales. A todo ello, debe sumarse la emergencia de una gobernanza “multinivel” a través de la operación simultánea de reglas y mecanismos propios de cada uno de los niveles mencionados, con normativas no siempre convergentes, estrategias diferenciadas y tensiones en distintas redes de actores y campos de interacción.

**En el plano más próximo a la gestión pública, la gobernanza se asocia a las nociones de “estado relacional”, con responsabilidades primeras en la creación, mantenimiento y optimización de relaciones entre políticas, actores, organizaciones y procesos de implementación.**

## 2. GOBERNANZA Y GOBIERNO

### 2.1. *Gobernanza, gobierno y gobernabilidad*

Las nociones de gobernanza, gobierno y gobernabilidad tienen diferencias significativas. La gobernanza difiere de las capacidades de gobierno, pues afirma la relevancia de autonomías, interdependencias e interacciones que se manifiestan en las transacciones sociales y en las que participan actores no estatales. Las capacidades de gobierno hacen referencia a la calidad y consecuencias de las estructuras y decisiones gubernamentales frente a los problemas que ingresan en la agenda pública, ya sea por iniciativa del estado o por demandas y acciones de actores sociales.

La gobernanza no debe asimilarse a la idea de gobernabilidad. Esta se refiere a la correspondencia entre las intencionalidades de los marcos y de las decisiones gubernamentales, los procesos de aplicación e implementación y las consecuencias sobre la sociedad (Reinicke, 1998). Se expresa en la capacidad para producir y efectivizar las regulaciones necesarias para la conducción de la vida social y del proceso de desarrollo. Comprende los aspectos normativos, políticos y de gestión de las políticas públicas requeridos para producir impactos. Sus atributos pueden ser diversos, siendo la gobernabilidad democrática sólo una de las posibilidades lógicas y empíricas. Por cierto, gobiernos con débiles capacidades, sociedades con carencias notorias de gobernabilidad e institucionalidad de baja calidad y con gobernanza problemática, no contarán con normas básicas de funcionamiento que consoliden la integración social, la adecuada distribución de recursos sociales, den seguridad y previsibilidad a las transacciones económicas y canalicen los riesgos.

Por lo anterior, las cualidades de la gobernanza están relacionadas con la naturaleza de los marcos institucionales, los escenarios y procesos políticos y con las capacidades de actores públicos y privados, de sus recursos y de su capacidad de acción colectiva. En primer lugar, la gobernanza efectiva requiere entre otras condiciones el funcionamiento adecuado en distintos ámbitos públicos, como los de formulación de reglas y políticas, de participación, de seguimiento de su implementación, los foros temáticos y territoriales y de mecanismos de información, deliberación y debate para la identificación, deliberación, generación y seguimiento y evaluación de procesos, resultados e impactos. Se ha constatado que la gobernanza tiende ser más débil donde el sector público tiene mayores carencias y deficiencias (World Development Report, 2008).

### *2.2. El estado como constructor de institucionalidad*

Es en estos términos que el estado, las políticas públicas y sus organizaciones superan el plano meramente instrumental y dependiente para poner de manifiesto su extraordinaria relevancia social como constructores o destructores de institucionalidad pues su diseño y desempeño alteran el escenario de la política, definen, modifican y hacen cumplir reglas, generan expectativas y determinan comportamientos e impactos sociales. Es el estado el que debe liderar el desarrollo con sus acciones y facilitando el despliegue de las capacidades de los actores sociales. Es, a su vez, el principal responsable de la calidad de las políticas y es el constructor de la institucionalidad que regula actores y mercados.

Cualquier política pública depende para su efectividad de inteligencia en su formulación, voluntad política, acuerdos y coaliciones con grupos sociales que las sustenten, complejos arreglos institucionales, políticos y organizacionales para impulsarla y capacidad de gestión para implementarla. Estos arreglos, los incentivos y capacidades regulan las acciones de los actores, inciden sobre sus objetivos y estrategias, canalizan la legitimidad de las decisiones y explican su viabilidad social y operacional. Es su eficacia



la que permite reducir la incertidumbre en las transacciones, confiar en la seguridad jurídica, garantizar el ejercicio de los derechos, permitir una mejor asignación y distribución de recursos y promover la valorización del capital físico, humano y social.

A su vez, debe señalarse que la gobernanza puede ejercerse en ciertos espacios a través de mecanismos que no son los propios de las capacidades imperativas del estado. Las redes de actores, las asociaciones, las comunidades y los mismos mercados son mecanismos de gobernanza. El diseño institucional debe tener en cuenta esta multiplicidad haciendo que el funcionamiento de estos mecanismos tenga convergencias, con competencias, regulaciones y comportamientos que sean agregables y contribuyentes a patrones deseados de funcionamiento de la sociedad.

### 2.3. Capacidades políticas, capacidades de organización y de gestión y la gobernanza

Las capacidades estatales (políticas y de organización y gestión) son fundamentales para la construcción de una gobernanza adecuada. Las capacidades políticas hacen referencia al ejercicio de la potestad de definir objetivos y estrategias de política, a ganar y preservar la legitimidad, a construir alianzas y coaliciones que den apoyo y sostenibilidad a su proyecto de gobierno y a la aptitud para definir políticas públicas específicas de calidad y alcanzar los resultados e impactos que éstas se proponen. La capacidad de gestión se fundamenta en dispositivos y recursos organizacionales, técnicos y administrativos que permitan una implementación eficaz, eficiente, evaluables y alineada con objetivos de política, con adecuación a circunstancias específicas y atención a las heterogeneidades sociales, territoriales de las actividades, población o ámbitos territoriales de la acción.

**La gobernanza no debe asimilarse a la idea de gobernabilidad. Esta se refiere a la correspondencia entre las intencionalidades de los marcos y de las decisiones gubernamentales, los procesos de aplicación e implementación y las consecuencias sobre la sociedad**

La construcción y el fortalecimiento de capacidades estatales tienen antecedentes muchas veces fallidos en sus propósitos. Por ello, hacen falta nuevos enfoques que articulen la naturaleza de los problemas, las estrategias nacionales, la activación social y conocimientos técnicos gobernados por una conceptualización amplia de la gobernanza que atienda al liderazgo estatal y a la calidad relacional del desarrollo.

- En primer lugar, las capacidades políticas deben desplegarse atendiendo a visiones de mediano y largo plazo, con orientación estratégica, construyendo articulaciones sociales que las viabilicen e impulsen. Esas capacidades políticas, a su vez, deben movilizarse para formular políticas coherentes acompañadas por capacidades técnicas y de gestión. Requieren acciones de construcción y fortalecimiento de a) capacidades analíticas para la comprensión y evaluación

de la realidad, que permitan un adecuado diagnóstico sistemáticos de los desafíos y dilemas y que atiendan a la complejidad de los problemas, con perspectivas multidisciplinarias, identificación y ponderación de los actores involucrados y de sus intereses y estrategia, y para formular apreciaciones rigurosas de escenarios alternativos, b) la identificación y evaluación de alternativas de política para alimentar procesos decisorios fundados en evidencias y en el mejor conocimiento disponible de manera que sirvan de plataforma para la deliberación informada y la asunción de compromisos entre actores sociales y involucrados, c) una toma de decisiones a través de procesos de construcción de apoyaturas sociales y políticas que aseguren la legitimidad y la viabilidad institucional, política y social de las orientaciones y de las medidas adoptadas. Todo ello supone actores sociales que puedan articular sus aspiraciones y demandas, así como participar en negociaciones y en los procesos de implementación y control de las acciones estatales. Las capacidades de gestión

- En segundo lugar, las capacidades de organizacionales y de gestión deben superar lomeramente sectorial, alcanzando articulaciones transversales que superen las barreras organizacionales y jurisdiccionales, posibilitando la coherencia y la coordinación de las políticas. A su vez, es preciso la revisión de las estructuras del aparato estatal, para darles flexibilidad y una mayor posibilidad de acción frente a problemas complejos que requieren abordajes integrales, con desarrollo de modelos de gestión en red y con múltiples mecanismos de coordinación, tanto a nivel institucional como gerencial y operativo. En esta revisión estructural y en la implantación de estos abordajes integrales hay algunas cuestiones que están a la espera de diseños adecuados que promuevan una mayor efectividad, como la consideración de las dimensiones territoriales, ambientales y de preservación de recursos. De especial relevancia son también nuevas problemáticas cuya atención no cuenta con antecedentes institucionales y organizacionales que puedan constituir plataformas de punto de partida para su resolución, como es el caso del cambio climático, las grandes urbes o la seguridad ciudadana. Otro tanto puede afirmarse con respecto a la traducción organizacional y en modos de gestión innovadores de las problemáticas de la pobreza, el empleo, la demografía de la población rural, la innovación y la competitividad.

Estas capacidades políticas y de organización y gestión deberían, a su vez, viabilizar nuevos diseños institucionales que, atendiendo a la economía política de cada actividad, permitan el dialogo, la negociación y la concertación, así como una mejor convivencia entre la descentralización del aparato publico con centros de políticas que permitan asegurar el rumbo estratégico, con una revisión profunda de lo establecido.

### 3. LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

#### 3.1. Desde el estado

El gobierno no solo debe brindar el marco y definir la estrategia. En el juego político y en la construcción institucional, el gobierno no es un actor más. Su aporte es fundamental en la construcción de calidad institucional a través del diseño y la aplicación de reglas, sistemas de incentivos y sanciones que sirven de marco a las estrategias de los actores sociales. El Poder Ejecutivo es un determinante central de la calidad institucional, en particular de los mercados. Es un ámbito crítico para la recepción y procesamiento de demandas sociales, para la negociación entre actores y para el arbitraje de conflictos. Su lugar institucional le permite determinar el rumbo de las políticas públicas, proponer acuerdos, definir roles, realizar acciones y utilizar instrumentos para promover, controlar y sancionar comportamientos.

**Las capacidades estatales y en particular las localizadas en el Poder Ejecutivo constituyen un tema central en la determinación de la calidad de la gobernanza, aun cuando ésta no está exclusivamente determinada por el estado, sino que también depende de las capacidades de aquellos actores que pueden ser críticos en el desarrollo.**

Por lo anterior, las capacidades estatales y en particular las localizadas en el Poder Ejecutivo constituyen un tema central en la determinación de la calidad de la gobernanza, aun cuando ésta no está exclusivamente determinada por el estado, sino que también depende de las capacidades de aquellos actores que pueden ser críticos en el desarrollo. Estos mecanismos de gobernanza son múltiples y deben estar articulados, correspondiendo en esto un papel central a la Jefatura del Gabinete de Ministros.

Una cuestión central está constituida por la multiplicidad de niveles y ámbitos estatales. Los déficits y brechas de grupos poblacionales y territorios, junto a naturaleza actual del funcionamiento del sistema productivo, sus problemáticas específicas en materias comerciales, tecnológicas, de diversidad de actores y de las redes en que estos participan, requieren atender de manera integrada a los niveles locales, regionales, nacionales y supranacionales, identificando sus dinámicas particulares, sus eslabonamientos y determinaciones, y la incidencia de los comportamientos de los distintos actores públicos y privados.

Si bien está en discusión en muchos ámbitos de América Latina la incidencia efectiva de los parlamentos en la determinación de políticas, sin duda su carácter representativo de la población y de las unidades subnacionales, los convierten en ámbitos de recepción y resonancia de las demandas sociales, de evaluación de políticas, de definición de marcos regulatorios y de seguimiento de la acción de gobierno. Deberían ser,

además, ámbitos de deliberación y negociación que faciliten acuerdos y compromisos. Esta contribución de los parlamentos a la construcción de una nueva gobernanza y para la promoción de una mejor calidad institucional y de políticas más eficaces es, en muchos países, una tarea pendiente. Por problemas debidos a los patrones de representación política hay ámbitos territoriales y poblaciones (como las áreas menos desarrolladas y las poblaciones rurales) que suelen quedar postergados ante las necesidades, recursos e intereses de las poblaciones urbanas que cuentan con una mayor densidad organizativa y acceso a canales informales de incidencia, explicándose así los sesgos de la legislación y de las políticas fiscales, de aliento, promoción y financiamiento de actividades productivas y de localización de servicios sociales. El proceso de fuerte urbanización hace además que las estructuras partidarias privilegien en su conformación y acción a los núcleos con mayor densidad poblacional, quedando aquellos territorios y poblaciones también postergados en los mecanismos de agregación de intereses.

Este factor de representatividad puede agravarse por problemas de “voz”. Las organizaciones que expresan los intereses y las perspectivas de los actores más postergados tienen, en muchos casos, capacidades analíticas y estratégicas que las colocan en situación de debilidad frente a otros sectores de la sociedad. Eso hace que sus aspiraciones o intereses queden subsumidos o subordinados al tratamiento de cuestiones en las que se privilegian cuestiones relevantes para la satisfacción de grupos sociales con mayor capacidad de organización y expresión de intereses. Esta problemática solo puede superarse a través estrategias de articulación de actores vinculados o interesados en una recomposición de las instituciones y de la representación, con construcción de una visión alternativa del desarrollo.

Los parlamentos tienen centralidad en la concreción de las intenciones políticas en recursos y acciones. El presupuesto es un medio para esa concreción. En ocasiones, los propósitos y las orientaciones sobre el desarrollo de los grupos o territorios postergados enfrentan restricciones dadas por la movilización de recursos efectivos para efectivizarlos o por su disponibilidad efectiva. Las discusiones presupuestarias son de este modo ocasiones para poner a prueba la coherencia y persistencia de tales propósitos y orientaciones. En esto, las discusiones anuales del presupuesto pueden tener consecuencias negativas sobre la adecuada gobernanza y la equidad intertemporal y entre grupos por los riesgos de que se pierdan o diluyan los horizontes temporales de mediano y largo plazo frente a las exigencias circunstanciales y la efectividad de las presiones de actores con mayor capacidad de impacto sobre la asignación de recursos.

### *3.2. Desde la sociedad nacional*

Las organizaciones sociales son actores fundamentales en una mejor gobernanza. Constituyen un universo muy variado y su diferenciación interna es consecuencia de la diversidad y activación de la sociedad civil. Representan visiones alternativas, son expresión de identidades sociales y territoriales, constituyen depósitos de capital social

y de aprendizajes acumulados, son productos de la iniciativa social, constructoras de tradiciones y expresión de deseos o interpretaciones que en muchas ocasiones ponen de manifiesto inercias institucionales, comprensiones parciales de las problemáticas que padecen y limitada apreciación de su articulación con otros actores sociales. Con sus capacidades y sus límites, sus apoyos, acciones, manifestaciones y contribuciones efectivas, son sujeto y objeto de los mecanismos de gobernanza. Pueden asegurar la viabilidad de políticas así como poner en cuestión la gobernabilidad. La ingeniería institucional debe encontrar medios para dar voz y expresión a estas visiones, inquietudes e intereses, procurando el diálogo, los acuerdos y los pactos que den sostenibilidad a las políticas. Los mecanismos que se establezcan deberían tener capacidad para integrar visiones alternativas, mediar en los conflictos y reconciliar la diversidad con la convergencia de orientaciones y comportamientos.

Un elemento fundamental para una gobernanza democrática es la constitución de actores, sujetos sociales con proyectos e identidad que puedan interactuar con el estado y con otros actores con autonomía de decisión y ejercicio de sus capacidades. Ello supone organización social, articulación de intereses y sistemas de relaciones que permitan su inserción en marcos más amplios de acción con efectividad y aprovechamiento de las oportunidades abiertas en planos más amplios de actividad social. Un primer ámbito de reconocimiento de estos actores es el local: las problemáticas y experiencias compartidas, el aprendizaje acumulado, la participación que nace de las interacciones facilitadas por la inmediatez de las actividades, facilitan la organización social con intereses y visiones compartidas. A su vez, esta organización social es un medio para compartir conocimientos y tecnologías, emprender acciones conjuntas y formular demandas a los ámbitos de gobierno. Puede plantearse la hipótesis de que una sociedad con articulaciones más desarrolladas y más integrada debe sustentarse en organizaciones locales de base territorial fuertes, con capacidad de negociación y con recursos que les permitan una adecuada comprensión de sus contextos.

La nueva institucionalidad debe incorporar una gobernanza que no solo incluya a los agentes económicos y a las organizaciones sociales. Una sociedad que hace un

**Las organizaciones que expresan los intereses y las perspectivas de los actores más postergados tienen, en muchos casos, capacidades analíticas y estratégicas que las colocan en situación de debilidad frente a otros sectores de la sociedad. Eso hace que sus aspiraciones o intereses queden subsumidos o subordinados al tratamiento de cuestiones en las que se privilegian cuestiones relevantes para la satisfacción de grupos sociales con mayor capacidad de organización y expresión de intereses.**

uso más intensivo de conocimientos requiere conocimientos, técnicos formados y profesionales aptos, a la vez que entidades y mecanismos que puedan prestar servicios en materia de asesoramiento tecnológico, de gestión o de mercados a una diversidad de actores, desde los pequeños productores hasta aquellos que participan en redes de negocios locales o internacionales. Esa es la razón que induce a incorporar en los mecanismos de gobernanza a universidades e institutos de investigación como entidades estratégicas para la generación y transferencia de conocimientos en disciplinas diversas y relevantes para la integración social, la productividad y la competitividad.

### *3.3. El ámbito global*

El proceso de creciente interdependencia global, así como el desarrollo de un regionalismo de nuevo tipo ha dado lugar a una multiplicidad de organismos y mecanismos vinculados con el comercio, la inversión y la transferencia tecnológica. En ellos, la participación de los gobiernos, así como la intervención de los actores privados, es fundamental para dar voz a las perspectivas e intereses nacionales así como para beneficiarse del intercambio de experiencias y conocimientos, la armonización de políticas y el eventual emprendimiento de acciones colaborativas y conjuntas. De este modo, la gobernanza tiene no solamente un horizonte nacional, sino que también debe atender a los requerimientos de una red cada vez más compleja de relaciones en el ámbito regional y global que imponen restricciones y abren oportunidades. En algunos de estos ámbitos, la personería para la participación está localizada en organismos públicos, pero el involucramiento de las organizaciones relevantes es necesario para el suministro de información, la generación de alternativas, la expresión de demandas e intereses y la formación de consenso que de más peso a las posturas que cada país pueda asumir.

Un mundo crecientemente interrelacionado ha dado lugar al progresivo desarrollo de una institucionalidad supranacional que define y administra reglas que imponen restricciones de diferente tipo tanto a gobiernos como a actores privados. De este modo, cada vez es mayor la necesaria articulación y convergencia de las políticas nacionales con las de otros países de la región y con las decisiones de organismos multinacionales, en especial de aquellos con competencias normativas. Esa institucionalidad es a la vez diversa y fracturada. La multiplicidad de organizaciones, acuerdos, redes y asociaciones de países presenta un escenario complejo que potencia las demandas de coherencia y de gobernabilidad de las relaciones en las que están inmersos y que exigen la participación y el compromiso de servicios estatales y de operadores privados. Este tema, además, exige una elevada coordinación entre actores públicos, productores primarios y agentes de la transformación y comercialización, cada uno de los cuales tienen competencias diferenciadas y actúa en ámbitos territoriales diferentes.

## **4. LA COHERENCIA Y LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Esta rápida revisión conceptual de la institucionalidad y de la gobernanza necesarias para hacer frente a nuevos desafíos y para superar los desniveles y asimetrías presentes

en la sociedad pone de manifiesto la necesidad de satisfacer dos requerimientos: la coherencia de las políticas públicas y la coordinación de su implementación (Martinez Nogueira, 2009). Por cierto, ambas cuestiones movilizan capacidades políticas y de gestión. Sin esas capacidades, es probable que todos los esfuerzos dirigidos a superar problemas parciales o locales de coordinación o coherencia sucumban ante la fuerza de lógicas institucionales e inercias organizacionales. Esas capacidades se construyen a través de largos procesos históricos, movilización de actores, construcción de alianzas y disponibilidad de conocimientos rigurosos y adecuados y su utilización sistemática en una toma de decisiones que debe estar inspirada en valores.

No obstante esta última afirmación, existen modos estratégicos de ir ganando en esas capacidades. Siendo el estado un ámbito crítico en la construcción de institucionalidad y gobernanza, su estructuración y consolidación deben constituir prioridades sociales y políticas. Existen caminos intermedios que pueden transitarse, generando procesos y conformando hitos de difícil reversión. Entre ellos, pueden mencionarse, aun cuando se difiera su tratamiento más específico para trabajos posteriores, institucionalizar ámbitos que asuman una mirada de la totalidad del rumbo de la Nación con una visión sobre el desarrollo deseado de manera de dar coherencia a

las políticas públicas, no conforme a viejas y no exitosas experiencias de planificación, sino a resultados de reflexiones sistemáticas sobre modos alternativos – políticos y técnicos – que superen las segmentaciones y sectorialización actuales de ámbitos de competencia y de atención a las problemáticas enfrentadas. Otro aspecto crucial es la coordinación en la implementación de manera de que productos, resultados e impactos converjan en un escenario en el que cada vez la implementación en mas interorganizacional e interjurisdiccional. Esta es una cuestión vinculadas a las relaciones horizontales y transversales que involucran diseños, culturas organizacionales, profesionalismo en la gestión y en el empleo público y mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados organizacionales y de políticas y, por supuesto, de su impacto efectivo sobre la sociedad.

Coherencia de políticas y coordinación en su implementación son objetivos a alcanzar. Superan las cuestiones tradicionalmente incorporadas a los programas de reforma o modernización de la gestión. Remiten a la organización de la sociedad – es decir, a su institucionalidad – y a los procesos por los que se conforma la agenda pública, se manifiestan aspiraciones e intereses de actores sociales y se debaten y acuerdan alternativas de política – la gobernanza -. Por consiguiente, la gobernanza

**Un elemento fundamental para una gobernanza democrática es la constitución de actores, sujetos sociales con proyectos e identidad que puedan interactuar con el estado y con otros actores con autonomía de decisión y ejercicio de sus capacidades.**

no es un nuevo enfoque de la gestión en oposición al modelo burocrático o a la nueva gestión pública. Reflexionar sobre ella es recuperar el carácter arquitectónico de las políticas públicas en la conformación de las instituciones de la sociedad, recuperando el carácter político de la gestión.

### REFERENCIAS

Ferenjohn, J., Practical Institutionalism, en en Shapiro I et al., eds., Rethinking political institutions: the art of the state, NY, New York University Press, 2006

Lawrence, T.B. Power, Institutions and Organizations, en Greenwood, R., Oliver, Chr., Suddaby, R. y Sahlin, K, The Sage handbook of organizational institutionalism, Londres, Sage Publications, 2008

Martinez Nogueira, R., La coherencia y coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias, en Proyecto de Modernización del Estado, Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y la gestión pública en América Latina, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete, 2009b.

Moe, T.M. Power and political institutions, en Shapiro I et al., eds., Rethinking political institutions: the art of the state, NY, New York University Press, 2006

Offe, C, Political institutions and social power: conceptual explorations, en Shapiro I, et al., eds., Rethinking political institutions: the art of the state, NY, New York University Press, 2006

Pierson, P. Public policies as institutions, en Shapiro I et al., eds., Rethinking political institutions: the art of the state, NY, New York University Press, 2006