



La incorporación de la gobernanza a la agenda latinoamericana

*María del Pilar Bueno**

Uno de los conceptos que más se discute en el marco de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales en la actualidad es la cuestión de la gobernanza. Se trata de una noción relativamente nueva, fundamentalmente entre los analistas latinoamericanos. A diferencia de Europa, donde se venía utilizando desde la década del ochenta con cierta asiduidad y de la mano de los principales organismos internacionales, la región ha sido más reacia por las imprecisiones del concepto en relación con el de gobernabilidad que ha tomado una buena parte del siglo XX. Nos referimos a que el pasado latinoamericano signado por una cuantía de interrupciones al sistema democrático, generaron que la cuestión de la gobernabilidad, en el sentido de la forma de gobierno, fuera preponderante y casi único tópico en la agenda de los politólogos. Sin embargo, en el pasado reciente, América Latina comenzó a abrirse a las posibilidades de debatir otros asuntos más vinculados al cómo se gobierna, cómo se toman las decisiones y quiénes participan. Esto permitió incluso cuestionarse acerca de la posibilidad de abrir los procesos decisionales a la participación de actores previamente relegados. El concepto de gobernanza forma parte de esta discusión que se ha extendido y que puede vincularse con las oscilaciones regionales en lo relativo al mayor o menor rol del Estado como actor político tras el modelo neoliberal de los noventa.

* Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Profesora del programa de doctorado de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina; <pilarbueno@hotmail.com>.

Debate conceptual

El concepto de gobernanza ha traído importantes debates relativos a su significación, así como a su relación con otras nociones tales como gobernabilidad y gobierno. Estas discusiones tuvieron a América Latina como principal protagonista, puesto que la idea de gobernabilidad encuentra un pasado atareado en función de los quebrantamientos al orden democrático a lo largo del siglo XX. Luego de algunas décadas de democracia casi ininterrumpida, la región se permite el cuestionamiento con respecto a otros aspectos relativos a cómo se configura la acción gubernamental, quiénes participan y cómo se toman las decisiones, entre otros aspectos, que llegan a tiempo con la plena incorporación en Europa del concepto de gobernanza, que tuvo otra trayectoria.

Puesto que la dinámica entre gobernabilidad y gobernanza tomará una primera parte de este trabajo, Camou¹ comprende a la primera como: “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz”. Afirman Mayorga y Córdova² que este tipo de definición facilita la eliminación de la dicotomía entre gobernabilidad e ingobernabilidad al permitir identificar grados y niveles de gobernabilidad. Esta aseveración proviene de la lógica por la cual en América Latina prevaleció la gobernabilidad por sobre la gobernanza puesto que para los autores expuestos las cuestiones del Estado tenían mayor interés que los problemas del ejercicio del gobierno, lo cual se ha revertido en el tiempo más cercano. Lo que significa que los ciudadanos están cada vez más preocupados por cómo los gobiernos establecen sus agendas, diseñan las políticas, evalúan cursos de acción y toman decisiones. Esto coincide con la definición que otorgó la Real Academia Española planteando que gobernanza alude a “la acción y efecto de gobernar y gobernarse”. La idea de gobernarse abre el debate en torno a quien participa de este concepto de gobernanza en relación al de gobernabilidad donde el gobierno y particularmente el sistema político tenían primacía.

1 Antonio Camou, *Los desafíos de la Gobernabilidad*, México, FLACSO-IISUNAM-Plaza y Valdés, 2001, p. 36. (Estudio preliminar y compilación).

2 Fernando Mayorga y Eduardo Córdova, “Gobernabilidad y gobernanza en América Latina”, documento de trabajo, Ginebra, NCCR Norte-Sur IP8, 2007, p. 1.

Haciendo referencia al Continente Americano, Malamud³ afirma que las tradicionales crisis de gobernabilidad que caracterizaron al siglo XX en términos de la inestabilidad del régimen político, condicionaron el sentido y la percepción de los conceptos. A partir de la década del ochenta, cuando la región recuperó la democracia, se produjo un cambio de eje de los problemas del régimen político a los de gobierno. Por tanto, no es el quiebre democrático el problema actual sino el colapso del estado, que se encuentra profundamente vinculado al modelo neoliberal imperante en la década del noventa.

Ahora bien, el concepto de gobernanza no solo debe ser asociado a Latinoamérica y su pasado, sino a Europa de donde efectivamente proviene y fundamentalmente a un pretérito y presente cada vez más globalizado que conlleva nuevas formas de pensar la interacción gobierno-sociedad. A lo que se agrega el fracaso del modelo de desregulación estatal y solo mercado. En este marco, la acción de gobierno satisface con menor efectividad las demandas sociales por sí misma, tanto es así que diversos autores plantean la paulatina finalización de los modelos de representatividad tal como los conocimos y la relevancia de oscilar hacia democracias más participativas.

Para Francoise Graña⁴ el uso de la noción de gobernanza deja ver una crisis política plasmada en las formas de representatividad, en la participación y en la legitimidad de los modelos democráticos vigentes, así como en el comportamiento de los actores políticos tradicionales. En este planteo, no solo se incluye la acción de lo que normalmente se denomina la sociedad civil y sus organizaciones, sino también de otros actores gubernamentales como los propios estados provinciales y locales que reclaman porciones de poder previamente cedidas a los Estados federales.⁵ De igual forma, decir

3 Andrés Malamud, “Gobernabilidad, gobernancia y reforma política en Argentina”, ponencia presentada en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

4 Françoise Graña, “Todos contra el Estado: usos y abusos de la gobernanza”, en *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, No. 14, Venezuela, Universidad de Zulia, 2005, pp. 501-529.

5 Véase, Miryam Colacrai, y Graciela Zubelzú, “Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las Relaciones Internacionales”, en Tullo Vigevani, *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*, Sao Paulo, Editora da PUC-SP-Fundacao Editora de Unesep-Editora da Universidade do Sagrado Coracao, 2004, pp. 313-343; Miryam Colacrai, “Las plantas de celulosa sobre el río

que son estos últimos los protagonistas de la gobernanza sería errado, ya que es más bien una variedad de actores que reclaman espacios de participación.

De esta forma, Cerrillo Martínez define a la gobernanza como:

constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos. La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas y, al fin y al cabo, en la definición del interés general”.⁶ [Incluso] “la gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas”.⁷

Uruguay y el rol de los actores subnacionales gubernamentales en la proyección de la Política Exterior del lado argentino. Acciones, tensiones políticas y negociaciones diplomáticas. 2003-2007”, en *Revista Temas y Debates*, No. 15, Rosario, UNR, 2008, pp. 9-34; Ivo Duchacek, “Perforated Sovereignties: Towards a typology of new actors in International Relations”, en Hans Michelman, Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations. The role of the subnational units*, Gloucestershire, Oxford Clarendon Press, 1990, pp. 1-23; Michael Keating, “Paradiplomacia y constitución de redes regionales”, en *Revista Valenciana d’Estudis Autònomicos*, No. 36, Valencia, Generalitat Valenciana, 2001, pp. 39-50; John Kincaid, “Constituent diplomacy in federal polities and the nation states: Conflict and Co-operation”, en Hans Michelman, Panayotis Soldatos, *Federalism and international relations. The role of subnational units*, London, Oxford University Press, 1999, pp. 54-77; Marcelo de Almeida Medeiros, “Unidades subnacionais e integracao europeia: o caso do Comité das Regioes”, en Tullo Vigevani, *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*, Sao Paulo, Editora da PUC-SP- Fundacao Editora de Unesep-Editora da Universidade do Sagrado Coracao, 2004; María del Pilar Bueno, “Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009”, Tesis Doctoral, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 2010; Graciela Zubelzú, “La acción internacional de las provincias argentina. Reflexiones generales y análisis”, en *Revista Estudios*, No. 18, Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, 2006, pp. 147-160; Graciela Zubelzú, “Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas”, en Eduardo Iglesias, Valeria Iglesias, Graciela Zubelzú, *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos en un sistema federal*, Buenos Aires, PNUD-CARI, 2008, pp. 19-47.

6 Agustí Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid, Estudios Goberna, 2005, p. 9.

7 *Ibid.*, p. 12.

Asimismo, Kuulman⁸ emplea el concepto de gobierno interactivo o sociopolítico para referirse a “los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo. El término gobernanza denota ideas conceptuales o teóricas sobre este tipo de actividades de gobierno”. Esto sucede porque la forma en la que este autor percibe a la gobernanza es en términos de tres características de las sociedades modernas: la diversidad, el dinamismo y la complejidad.

Por otra parte, no debe descuidarse que el mismo concepto se aplica a distintas realidades territoriales, puesto que se habla de gobernanza global,⁹ regional, local,¹⁰ subnacional, europea,¹¹ y latinoamericana, entre otros. Esto facilita afirmar con Joan Prats¹² que la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error. Por eso también afirma Cerrillo Martínez¹³ que la consecución de la gobernanza no es un objetivo en sí mismo, sino que facilita la gobernabilidad porque “la calidad de la gobernabilidad está basada en el grado de desarrollo institucional de la gobernanza que hay en una sociedad”. Con lo cual, la gobernanza y la gobernabilidad democrática son conceptos cada vez más interdependientes.

Para algunos autores, este debate conlleva la discusión acerca de la crisis del Estado, siendo que, para otros, tanto la gobernanza como la gobernabilidad requieren de una autoridad central, aunque es necesario que se im-

8 Jan Kuulman, “Gobernar en gobernanza”, en Agustí Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, p. 58.

9 James N. Rosenau, “Change, Complexity and Governance in Globalizing Space”, en John Pierre, edit., *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford y New York, Oxford University Press, 2000; James N. Rosenau y Ernst Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge y New York, Cambridge University Press, 1992.

10 Gerry Stoker, edit., *The New Management of British Local Governance*, London, Macmillan, 1998.

11 Renate Mayntz, “Nuevos desafíos de la teoría de governance”, en *Instituciones y Desarrollo*, No. 7, Barcelona, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2002.

12 Joan Prats Cataló, “Modos de gobernación de las sociedades globales”, en Agustí Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, pp. 145-173.

13 Agustí Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy...*, pp. 14-15.

brique a la sociedad y el incremento de la confianza en los instrumentos que emplea el Estado con la participación social. Afirman Peters y Pierre¹⁴ que

el Estado ya no tiene el monopolio sobre la experiencia ni sobre los recursos económicos o institucionales necesarios para gobernar. Sin embargo, el Estado continúa siendo un vehículo clave para la persecución del interés colectivo en la sociedad; lo que estamos presenciando es la transformación del Estado para adaptarse a la sociedad de finales del siglo XX e inicios del XXI.

Resulta interesante también hacer referencia al enfoque de Rhodes¹⁵ relativo a los usos de la gobernanza, en tal sentido menciona: la gobernanza como estado mínimo; la gobernanza corporativa; como nueva gestión pública; la buena gobernanza; como sistema socio-cibernético y como redes auto-organizadas. Muchos de los autores y fundamentalmente instituciones han empleado el concepto desde una perspectiva diferente. Es así que algunos organismos internacionales abogaron en los noventa por una comprensión de la gobernanza aplicada al estado mínimo y a una gestión corporativa donde los actores privados tengan un rol central frente a un estado cada vez menos involucrado en los asuntos públicos. Esto forma parte de la presentación histórica del concepto.

Orígenes del concepto

Cuando se trata de plantear los orígenes del concepto de gobernanza, tanto como su definición conceptual, nos encontramos ante una encrucijada. Algunos plantean que se trata de un concepto que data del siglo XVI aproximadamente y que el mismo se encuentra asociado a la palabra francesa “governance”.

Para Guillaume Fontaine, Geert van Vliet y Richard Pasquis,¹⁶ las discusiones sobre gobernabilidad (*governability*) se iniciaron en foros especiali-

14 Guy Peters, John Pierre, “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en Agustí Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, p. 53.

15 Rod A.W. Rhodes, “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno”, en Agustí Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, pp. 99-123.

16 Guillaume Fontaine, Geert van Vliet, y Richard Pasquis, “Nuevos problemas conceptuales en torno a las políticas ambientales”, en Guillaume Fontaine, Geert van Vliet y Richard Pasquis, *Experiencias recientes y retos para las políticas ambientales en América Latina*, Ecuador, FLACSO-IDDRI-CIRAD, 2007.

Cuando se trata de plantear los orígenes del concepto de gobernanza, tanto como su definición conceptual, nos encontramos ante una encrucijada. Algunos plantean que se trata de un concepto que data del siglo XVI aproximadamente y que el mismo se encuentra asociado a la palabra francesa “governance”.

zados de las Naciones Unidas a finales de los años cincuenta y a lo largo de los años sesenta, durante los procesos de descolonización en el momento de concebir los primeros programas de asistencia técnica destinados a los gobiernos de los nuevos países independientes. Lo cual fue apuntalado con la entrega de un informe sobre la crisis de la democracia a la Comisión Trilateral. Es por eso que tomando como base una serie de actores, plantean que este concepto se utiliza para analizar los problemas de la democracia por la fragmentación del sistema de partidos, la división de poderes y los límites del presidencialismo y la cultura política, entre otros.¹⁷

Carlos Loyo Hernández¹⁸ ha planteado que su génesis teórica se remonta a la década del ochenta, momento en que Hollingsworth y Lindberg publicaron un artículo titulado: “The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies and Associative Behaviour”. Incluso asume el autor que el concepto fue ampliamente utilizado en los documentos suscriptos en la Conferencia de Río de 1992, aunque en su versión anglófona, lo cual generó que las traducciones al español derivaran en nociones de gobierno y administración.

17 Geert van Vliet, “Le pilotage aux confins mouvants de la gouvernance (Economie, écologie, politique et régulation en Amazonie Colombienne, 1975-1990)”, Thèse pour le Doctorat en Sciences Economiques, Paris, Université de Paris I, 1997; Manuel Alcántara Sáez, “Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina”, en Antonio Camou, edit., *Los desafíos de la gobernabilidad*, México D.F., FLACSO-Plaza y Valdés, 1997, pp. 177-185; Michael Coppedge, “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”, en Antonio Camou, edit., *Los desafíos de la gobernabilidad*, México D.F., FLACSO-Plaza y Valdés, 2001, pp. 211-239; Anibal Pérez Liñán, “Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996”, *Instituciones y Desarrollo*, No. 8-9, Barcelona, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2001, pp. 281-298; David Altman, “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura”, *Instituciones y Desarrollo*, No. 8-9, Barcelona, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2001, pp. 385-410.

18 Juan Carlos Loyo Hernández, “La arquitectura de gobernanza y la gobernabilidad del sistema político venezolano: una explicación de la estabilidad y el cambio de la democracia en Venezuela”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

La mayoría de analistas coinciden en que la adopción del término por parte del Banco Mundial hacia fines del ochenta y principios del noventa, conllevó un cambio importante y esto se vincula a lo que hemos dicho relativo a los usos de la gobernanza. El proyecto “Buena Gobernanza” del Banco Mundial junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) condicionó una forma de analizar la gobernanza como un modelo de gestión estatal que los países en desarrollo debían adoptar y que implicaba reducir la intervención del Estado en las decisiones públicas y ampliar la participación social en tres grandes rubros: la economía, la política y la administración pública. Esto implicaba acabar con la figura del Estado proveedor, caro, ineficaz, vertical e intervencionista, y promover el rol activo de la sociedad civil, incluyendo a los empresarios, organizaciones no gubernamentales, redes ciudadanas y grupos de interés. Junto con este rol se promovió la cooperación, el mejoramiento del desempeño del Índice de Desarrollo Humano (IDH), la participación, el empoderamiento y la sustentabilidad.¹⁹

Ahora bien, luego de la experiencia neoliberal de la década del noventa, es esencial no confundir la participación de la sociedad, la apertura de los procesos decisionales y el cambio en el cómo gobernar, con la reducción del Estado y la sustitución de las capacidades de este a manos de la sociedad. Cuanto más nos alejamos de las experiencias del noventa, esta distinción parece más clara, y sin embargo aún conlleva confusiones. Incluso se podría discutir la visión gerencialista del concepto en nociones como la de Responsabilidad Social Empresaria, aunque este no sea el móvil del presente artículo.

Es así que se creó desde las Naciones Unidas la Comisión de Gobernanza Global en 1992, la cual asumió que:

gobernanza es la suma de formas en la que los individuos e instituciones, públicas y privadas, administran sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del

19 Miriam Alfie Cohen, Leonardo Díaz Abraham, Rafael Castañeda, “Una ventana de oportunidad: la gobernanza ambiental, nuevo instrumento de política”, en *Equilibrium Estudios sobre ciencia y conocimiento*, México D.F., División de Humanidades y Ciencias Sociales UAM-Cuajimalpa, 2011, <<http://equilibrium0.wordpress.com/preprints-work-in-progress/>>.

cual los intereses diversos o conflictivos pueden ser coordinados a través de una acción cooperativa. Esto incluye las instituciones formales y los regímenes dotados de poder para lograr la observancia de los acuerdos, tanto como los acuerdos informales que las personas y las instituciones convienen en el marco de sus intereses.²⁰

En este mismo marco, el PNUD asumió como principios de la “buena gobernanza”: la legitimidad y la representatividad; la orientación o “direccionamiento”; la eficiencia; la rendición de cuentas y finalmente la equidad (PNUD 1997). Valorando el momento en el cual se desarrolla esta parte del debate, Alcántara²¹ plantea que la receta de la “buena gobernanza” de los organismos internacionales consiste, ante todo, en hacer pasar las reformas económicas recetadas por el “Consenso de Washington” en condiciones de estabilidad política y en un contexto de globalización y mercados desregulados.

Fue el Libro Blanco de la Comisión Europea publicado entre 2000 y 2001 que condicionó la gobernanza en su uso de la “buena gobernanza” del nuevo milenio, tal como lo había hecho el Banco Mundial hacia fines del noventa. Según la Comisión Europea era necesario reformar la gobernanza para acercar a los ciudadanos a las instituciones europeas. Por ende, una buena gobernanza estaba dada por cinco principios acumulativos: la *apertura* de las instituciones europeas en el sentido de dar mayor importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones; la *participación* en el sentido de implicar a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas; la *responsabilidad* como dejar explícito el rol de cada actor en el proceso de toma de decisiones; la *eficacia* en función de tomar las decisiones a la escala y en el momento apropiados, y la *coherencia* entre las políticas de la Unión Europea. No obstante estos se han resumidos como: transparencia, participación, rendición de cuentas o *accountability*, eficacia y coherencia. En tal sentido, acordamos con Cerrillo Martínez²² al señalar que muchas veces se han confundido los principios de la buena gobernan-

20 Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood. Report of the Commission on Global Governance*, Londres, Oxford University Press, 1995.

21 Manuel, Alcántara Sáez, “Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina...”, pp. 177-185.

22 Agustí Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy...*, p. 20.



La mayoría de analistas coinciden en que la adopción del término por parte del Banco Mundial hacia fines del ochenta y principios del noventa, conllevó un cambio importante y esto se vincula a lo que hemos dicho relativo a los usos de la gobernanza. El proyecto "Buena Gobernanza" del Banco Mundial junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) condicionó una forma de analizar la gobernanza como un modelo de gestión estatal

za con los de la administración al colocar otros como: subsidiariedad, complementariedad, proporcionalidad, flexibilidad y objetividad.

En función de la labor del Banco Mundial y los organismos especializados de Naciones Unidas, se procedió a la creación de indicadores de gobernanza global. Particularmente en su último informe, se construyeron indicadores agregados e individuales para 215 economías por el período 1996-2011 teniendo en consideración 6 dimensiones de la gobernanza: rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; eficacia gubernamental; calidad regulatoria; estado de derecho y control de la corrupción. Para

construir los indicadores agregados se tomó las opiniones y testimonios de empresarios, ciudadanos y responsables de encuestas de países desarrollados y en desarrollo. En una crítica de Pierre Calame²³ a estos indicadores del Banco Mundial, asume que juegan un rol implícito en el otorgamiento de ayudas internacionales, así como favorecen un único modelo de gobernanza. En opinión de Calame, se trata de un enfoque similar al de las agencias de calificación internacionales que se basan en información orientada a la toma de decisión de los inversionistas y, por ende, las calificadoras de riesgo. Si bien no es espacio el de este artículo para poner en discusión el tipo de indicador, se trata de indicadores denominados sintéticos que son fuertemente criticados por su intento de volver la realidad lo más maleable posible, reduciéndola y disminuyendo, por ende, su complejidad a partir de la reificación.

Por otra parte, y si bien sabemos que los conceptos no son inocuos en sus orígenes y utilización –de ahí que hagamos lugar a este debate– resulta casi

23 Pierre Calame, *Una lectura crítica de los indicadores del banco mundial y la necesidad de entablar un debate fundamental sobre el tema*, Países Bajos, Fondation Charles Léopold Mayer, 2006.

irremediable preguntarse: ¿por qué rechazar nociones como participación, *accountability*, responsabilidad, eficacia, coherencia o apertura institucional? Se trata de conceptos perfectamente reconciliados con la profundización democrática que nuestros países protagonizan. La dificultad radica tal vez en lo mencionado por Alcántara o el mismo Calame, es decir, cuando este tipo de conceptos se emplean con la visión de reducir el rol del Estado atribuyendo a la sociedad civil un rol sustituto y, por ende, profundizando una tensión artificial entre estos dos actores.

Conclusión

A lo largo de este artículo hemos analizado el concepto de gobernanza desde sus orígenes, tanto en el caso de aquellos autores que aluden a su raíz francófona, como aquellos que la asocian a los organismos internacionales. En este último caso, hicimos hincapié en las críticas que se realizan al Banco Mundial en su utilización de la buena gobernanza como una forma de promover un estado ausente y mínimo, similar al promovido por el Consenso de Washington. En atención a las experiencias de América Latina, el concepto de gobernanza recién comienza a tener inserción en los tiempos recientes, como producto de la mayor concordia en lo relativo a la gobernabilidad. Es decir, por la menor asiduidad en el quebrantamiento de la normalidad democrática.

Desde nuestra perspectiva, la gobernanza en América Latina enfrenta una serie de desafíos. En primer lugar, aquellos relativos a la variedad de planos en los cuales se mueve la referencia conceptual: lo global, lo regional, lo nacional y lo local. Asimismo, la diversidad de actores que crecientemente interactúan y pujan por participar de los procesos decisionales. Esto es, tanto aquellos de índole internacional, como los actores regionales, las organizaciones no gubernamentales, los actores privados, las asociaciones de distinta índole, los gobiernos locales, los pueblos originarios y los propios Estados nacionales. En este último caso y a pesar de todo lo escrito en lo relativo a la crisis del Estado en sus dotes de dirección y gestión, ha logrado en la era post-neoliberal recobrar algunas de sus características de liderazgo y acción que hoy comparte con esta variedad de actores. Como si esto fuera poco, la multiplicidad de temáticas que atraviesan los planos referidos en primer lugar e involucran actores con progresiva vocación de intervención.



Esta nueva era latinoamericana puede ser conjugada con el concepto de gobernanza. No obstante, desde una perspectiva que no menoscabe la tradición extracontinental del concepto sino que adopte una mirada crítica hacia esta y abogue por una lectura propia, valorando nuestros lazos y perspectivas históricas, tanto como nuestros propios problemas e interrogantes en el presente.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel, “Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina”, en Antonio Camou, edit., *Los desafíos de la gobernabilidad*, México D.F., FLACSO-Plaza y Valdés, 1997, pp. 177-185.
- Alfie Cohen, Miriam, Leonardo Díaz Abraham, Rafael Castañeda, “Una ventana de oportunidad: la gobernanza ambiental, nuevo instrumento de política”, en *Equilibrium Estudios sobre Ciencia y Conocimiento*, México D.F., División de Humanidades y Ciencias Sociales UAM-Cuajimalpa, 2011, <<http://equilibrium0.wordpress.com/preprints-work-in-progress/>>.
- Altman, David, “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura”, *Instituciones y Desarrollo*, No. 8-9, Barcelona, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2001, pp. 385-410.
- Banco Mundial, *Governance and Development*, Washington D.C., The World Bank, 1992.
- Bueno, María del Pilar, “Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009”, Tesis Doctoral, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 2010.
- Calame, Pierre, “Una lectura crítica de los indicadores del banco mundial y la necesidad de entablar un debate fundamental sobre el tema”, Países Bajos, Fondation Charles Léopold Mayer, 2006.
- Camou, Antonio, *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO-IISUNAM-Plaza y Valdés, 2001.
- Cerrillo i Martínez, Agustí, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid, Estudios Goberna, 2005.
- Colacrai, Miryam, y Zubelzú, Graciela, “Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las Relaciones Internacionales”, en Vigevani, Tullo, *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*, Sao Paulo, Editora da PUC-SP-Fundacao Editora de Unesep-Editora da Universidade do Sagrado Coracao, 2004, pp. 313-343.
- “Las plantas de celulosa sobre el río Uruguay y el rol de los actores subnacionales gubernamentales en la proyección de la Política Exterior del lado argentino. Acciones, tensiones políticas y negociaciones diplomáticas. 2003-2007”, en *Revista Temas y Debates*, No. 15, Rosario, UNR Editora, 2008, pp. 9-34.

- Comisión de Comunidades Europeas, *Libro Blanco sobre la gobernanza europea. Profundizar la democracia de la Unión Europea*, Programa de trabajo, Bruselas, Mimeo, 2000.
- Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood. Report of the Commission on Global Governance*, Londres, Oxford University Press, 1995.
- Coppedge, Michael, "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en Antonio Camou, edit., *Los desafíos de la gobernabilidad*, México D.F., FLACSO-Plaza y Valdés, 2001, pp. 211-239.
- Duchacek, Ivo, "Perforated Sovereignities: Towards a typology of new actors in International Relations", en Hans Michelman, Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations. The role of the subnational units*, Gloucestershire, Oxford Clarendon Press, 1990, pp. 1-23.
- Fontaine, Guillaume, Geert van Vliet y Richard Pasquis, "Nuevos problemas conceptuales en torno a las políticas ambientales", en Guillaume Fontaine, Geert van Vliet, y Richard Pasquis, *Experiencias recientes y retos para las políticas ambientales en América Latina*, Ecuador, FLACSO-IDDRI-CIRAD, 2007.
- Graña, Francoise, "Todos contra el Estado: usos y abusos de la gobernanza", en *Espacio Abierto*. Cuaderno Venezolano de Sociología 14, Universidad de Zulia, Venezuela, 2005, pp. 501-529.
- Keating, Michael, "Paradiplomacia y constitución de redes regionales", en *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, Valencia, Generalitat Valenciana, No. 36, 2001, pp. 39-50.
- Kincaid, John, "Constituent diplomacy in federal polities and the nation states: Conflict and Co-operation", en Hans Michelman, Panayotis Soldatos, *Federalism and international relations. The role of subnational units*, London, Oxford University Press, 1999, pp. 54-77.
- Kuulman, Jan, "Gobernar en gobernanza", en Agustí Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid, Estudios Goberna, 2005, pp. 57-83.
- Loyo Hernández, Juan Carlos, "La arquitectura de gobernanza y la gobernabilidad del sistema político venezolano: una explicación de la estabilidad y el cambio de la democracia en Venezuela", en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.
- Malamud, Andrés, "Gobernabilidad, gobernancia y reforma política en Argentina", en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.
- Mayntz, Renate, "Nuevos desafíos de la teoría de governance", en *Instituciones y Desarrollo*, No. 7, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2002.
- Mayorga, Fernando, y Córdova, Eduardo, "Gobernabilidad y gobernanza en América Latina", Ginebra, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, 2007.
- Medeiros, Marcelo de Almeida, "Unidades subnacionais e intergacão europeia: o caso do Comité das Regiões", en Tullo Vigevani, *A dimensão subnacional e as relações in-*



- ternacionais*, Sao Paulo, Editora da PUC-SP-Fundacao Editora de Unesep-Editora da Universidade do Sagrado Coracao, 2004.
- Naciones Unidas, “Metropolitan Governance: Patterns and Leadership”, Documento presentado en la United Nations High-Level Interregional Meeting on Metropolitan Governance: Patterns and Leadership, Quito, 18-20 de abril de 1995.
- Pérez Liñán, Anibal, “Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996”, *Instituciones y Desarrollo*, No. 8-9, Barcelona, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2001, pp. 281-298.
- Peters, Guy, John Pierre, “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en Agustí Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid, Estudios Goberna, 2005, pp. 37-57.
- Prats Cataló, Joan, “Modos de gobernación de las sociedades globales”, en Agustí Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid, Estudios Goberna, 2005, pp. 145-173.
- Rhodes, Rod A.W., “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno”, en Agustí Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid, Estudios Goberna, 2005, pp. 99-123.
- Rosenau, James N., “Change, Complexity and Governance in Globalizing Space”, en Pierre, John, edit., *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford y New York, Oxford University Press, 2000.
- y Ernst Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge y New York, Cambridge University Press, 1992.
- Stoker, Gerry, edit., *The New Management of British Local Governance*, London, Macmillan, 1998.
- Van Vliet, Geert, “Le pilotage aux confins mouvants de la gouvernance (Economie, écologie, politique et régulation en Amazonie Colombienne, 1975-1990)”, Thèse pour le Doctorat en Sciences Economiques, Paris, Université de Paris I, Mimeo, 1997.
- Zubelzú, Graciela, “La acción internacional de las provincias argentina. Reflexiones generales y análisis”, en *Revista Estudios*, No. 18, Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, 2006, pp. 147-160.
- “Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas”, en Iglesias, Eduardo, Iglesias, Valeria, Zubelzú, Graciela, *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos en un sistema federal*, Buenos Aires, PNUD-CARI, 2008, pp. 19-47.

Fecha de recepción: 7 de octubre de 2013.

Fecha de aprobación: 17 de diciembre de 2013.