



GOBERNABILIDAD, GOBERNANZA... EN DEFINITIVA, EL ESTADO

GOVERNABILITY, GOVERNANCE...IN SHORT, THE STATE

DANIEL D'ERAMOⁱ

Fecha de Recepción: 22/09/2016 | Fecha de Aprobación: 07/06/2017

Resumen: La gobernabilidad es una vieja y significativa preocupación que forma parte de la tradición de discurso del pensamiento político occidental que aparece bajo ese concepto cuando una crisis sistémica del capitalismo de bienestar pone en dudas la capacidad y estabilidad de los gobiernos para tomar decisiones legítimas y efectivas. A través del enfoque de políticas públicas adoptado por los organismos internacionales de crédito, la gobernanza, se ofrece como la respuesta a la crisis de gobernabilidad y se centra no en el fortalecimiento del monopolio de la decisión estatal, sino en su capacidad de establecer una red de relaciones horizontales de interdependencia con otros actores institucionales tanto estatales como no estatales. En la búsqueda de teorías o de un paradigma de las dinámicas sociales, la gobernanza, se aparta de la tradición de discurso del pensamiento político occidental, de matriz claramente Estado-céntrica lo que en definitiva se traduce en visiones acerca de la existencia misma del Estado en la construcción del orden social y en la posibilidad, de sociedades más inclusivas. Este artículo ofrece una reflexión del concepto de gobernanza con énfasis en las implicancias a-estatales de su núcleo significante.

Abstract: Governability is an old and significant worry and a part of the speech of political western thought. It appears under this concept when a systemic crisis of well-being capitalism casts some doubt on governments' capacity and stability to make legitimate and effective decisions. By the public policies' approach adopted by International credit organizations, governance is offered in response to governability crisis., centered on State capacity to establish a network of interdependent horizontal relations with other institutional actors, both State and non-State. Searching for theories or for a social dynamics' paradigm, governance shifts away from the traditional western political State-centric speech, translating into a State present vision for social order building and chances for more inclusive societies. This article offers a reflection on the governance concept, emphasizing on non-State implications within its essential core.

Palabras Claves:

*Gobernabilidad.
Tradición de
discurso.
Gobernanza.
Estado.*

Key words:

*Governability.
Discourse tradition.
Governance.
State.*

ⁱ Político. Posgrado en Gestión de Gobierno. Profesor del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Actualmente Secretario de Gestión Pública de la Provincia de Tierra del Fuego.

Introducción

Nuestro objetivo es reflexionar sobre el significado y las implicancias del concepto de gobernanza en el marco de la tradición de discurso del pensamiento político occidental moderno. Sin detenernos en cuestiones etimológicas e idiomáticas, nos interesa reflexionar desde una perspectiva politológica sobre las diferencias de significación, que existen entre gobierno y gobernanza, como dos modalidades diferentes de afrontar la gobernabilidad en tanto preocupación clásica. Sostenemos que mientras la idea de gobierno está presente en la tradición de discurso del pensamiento político moderno, modelado en torno a un orden estatal, la gobernanza puede verse como una nueva respuesta innovadora que tiene como trasfondo la cuestión del Estado, en torno a supuestos y significados que representan un principio innovador dentro de la tradición de las visiones políticas de la modernidad. Para comprender su articulación con el significado de gobernanza que predominará desde los 90, bajo el impulso de los organismos financieros de ayuda al desarrollo, analizamos en primer lugar el significado y contexto de surgimiento, de la preocupación por la gobernabilidad. En segundo lugar señalamos algunas implicancias de la gobernanza como paradigma en construcción con relación a la tradición de discurso estatal que marcó al pensamiento político moderno.

El gobierno: una vieja cuestión

“El problema en los primeros tiempos era casi por entero la constitución del gobierno y, por consiguiente, era eso lo que absorbía los pensamientos de los hombres” afirmaba Woodrow Wilson en su famoso *Estudio de la administración*.

Empecemos por decir que la idea de gobernabilidad alude a la capacidad y probabilidad que tiene un gobierno de gobernar, es decir, de ejercer el poder para tomar decisiones efectivas, que comprometan al conjunto de una sociedad. Como bien apunta (Aguilar, 2007), en la gobernabilidad se resume una cuestión básica y de fondo cuyo entramado sociológico y político, remite a la más elemental sociología weberiana de la dominación.

Así definida y por su vinculación alegórica con la clásica figura del timonel y el barco, no estamos frente a una idea nueva.¹ El problema de la gobernabilidad, aunque no su expresión conceptual, forma parte de la tradición de discurso del pensamiento político occidental, y de la reflexión política heredada de la filosofía griega. En tal sentido se trata de una problematización que puede reconocerse en los desvelos de los escritores griegos y romanos por el destino cíclico y cambiante de las formas de gobierno; en las preocupaciones de Maquiavelo en torno al ejercicio del poder por parte del príncipe; en las especulaciones acerca del “estado de naturaleza” y en el intento hobbesiano de fundar un orden político inmutable de bases científicas (Wolin, 2012). Como se desprende de la lectura de (Camou, 1997), la cuestión de la gobernabilidad, tuvo en todas las épocas sus consejeros y expertos.

El significado de gobernabilidad se corresponde con un enfoque estrictamente gubernamental *“que no cambia el modo y patrón tradicional, de dirigir a la sociedad”* (Aguilar, 2007:7) y que es

consustancial con la consolidación moderna de la estatidad. La gobernabilidad digamos moderna, es posible a partir de la existencia de un actor racional que monopoliza los recursos de coerción, dominación y administración, y cuyas variaciones funcionales e institucionales en lo cuantitativo y cualitativo, a lo largo de la historia, han quedado en gran medida consolidadas a partir de la conformación del Estado Moderno y sobre todo en el modelo de bienestar. Interesa aquí reparar en que la preexistencia y la persistencia de la preocupación política por lo que hoy llamamos gobernabilidad, reaparece y se actualiza:

“en épocas de crisis, o sea, cuando los fenómenos políticos son integrados por las formas institucionales con menos eficacia que antes; cuando el colapso institucional pone en libertad, por así decir, fenómenos que hacen que los comportamientos y acontecimientos políticos, tomen un carácter algo aleatorio, y destruyen los significados habituales que habían formado parte del antiguo mundo político.” (Wolin, 2012:29)

Gobernabilidad en la tradición de discurso

En el marco de la tradición de discurso a la que aludimos al comienzo, la cuestión del gobierno y consecuentemente la de las condiciones que hacen a su posibilidad efectiva, atravesó como dijimos, la reflexión política occidental, con los énfasis especulativos propios de un pensamiento situado y en algún sentido “sitiado” por los problemas y los debates de cada época. En torno a las ideas de “buen gobierno” y de “gobierno eficaz” (Camou, 2001) identifica desde la época clásica, dos grandes vertientes de esta tradición que aportarán elementos relativos a la preocupación por la gobernabilidad.

En una de ellas, la cuestión de la gobernabilidad se encuentra latente en las preocupaciones por la eficacia del gobierno en el marco de la razón de Estado, y en una línea de pensamiento identificada con Maquiavelo y Hobbes como los principales referentes del realismo político (Camou, 2001:33-34). El otro aporte de la tradición de discurso a la gobernabilidad está dado, a diferencia de la anterior, en torno al problema de índole normativa de la legitimidad y la justicia, como posibilidades del buen gobierno dentro de las reflexiones aristotélicas y de pensadores como Jean Bodino y Locke (Camou, 2001: 34-35). Finalmente una tercera que se ubica entre las dos anteriores y que pone el énfasis en la estabilidad política y en la capacidad adaptativa de los gobiernos (Camou, 2001:35). La preocupación por la gobernabilidad ha sido consustancial al proceso de conformación de la matriz del orden estatal de la modernidad, aunque lejos de expresarse desde este concepto, que la ciencia política adoptará bien entrado el siglo XX y en el marco de una crisis sistémica que arrastró al Estado de Bienestar.

A partir del siglo XV, la preocupación por hacer efectiva la capacidad de ejercer el poder de dirección sobre la vida social, se insertará como parte de un proceso de racionalización política que condujo a la empresa estatal de dominación (Weber), pasando a ser la de gobierno, una de las funciones o capacidades esenciales de aquello que (Oszlak, 1997) llamó estatidad.

La necesidad de consolidar la efectividad y la legitimidad de la función de conducción del barco estatal, fue resolviéndose a lo largo del siglo XIX y hasta la segunda posguerra a partir de la existencia de un actor racional que monopolizó exitosamente los recursos materiales y simbólicos

de coerción, dominación y administración siendo la del Estado Benefactor la expresión histórica más representativa de la manera en que se fueron resolviendo los problemas de gobernabilidad que caracterizaron la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX. Precisamente será su colapso puesto en superficie desde mediados de los setenta, el que reinstale y actualice la preocupación y el concepto mismo de “gobernabilidad”.

La idea de “gobernabilidad” interpela a los gobiernos desde el punto de vista de su efectividad, estabilidad y legitimidad (Camou, 2001) en el contexto de una crisis que compromete el funcionamiento del Estado de Bienestar, pero que se manifiesta como epifenómeno de una mucho más profunda que erosiona las certezas del proyecto político moderno basado en la ilusión del progreso y en la confianza en la omnipotencia de la racionalidad técnica o instrumental para dotar de efectividad a los gobiernos y asegurar un orden social legítimo y estable .

El reconocimiento de esta crisis por derecha y por izquierda, abrió un debate teórico en torno a las contradicciones entre capitalismo y democracia. De un lado la Comisión Trilateral y del otro un variopinto conjunto de pensadores críticos más o menos radicales; ambos preocupados por la crisis del desarrollo sobre la base de las contradicciones manifiestas entre capitalismo y democracia. Los primeros desde una mirada centrada en la necesidad de frenar el ímpetu de una ola in-gobernable de democratización y de “gubernamentalizar” al Estado. Otros con la mirada puesta en las contradicciones del sistema capitalista influenciada por las críticas abiertas por los teóricos de la Escuela de Frankfurt al proyecto de la modernidad.²

El origen del concepto se da a partir de los trabajos de Huntington, Crozier y Watanuki en el marco de la Comisión Trilateral y resume la preocupación conservadora por una sobrecarga de demandas democráticas hacia el Estado, que termina justificando el fortalecimiento de gobiernos autoritarios que incluía el fortalecimiento de una gobernabilidad autoritaria de trágicas consecuencias en los países del Cono Sur de América en los que luego y en la etapa de la llamada transición democrática la idea de gobernabilidad estaría más enfocada a la necesidad contraria de cubrir un déficit histórico de construcción democrática O'Donnell y Przeworski.³ En general el enfoque de dichas visiones, se corresponde con un enfoque que más allá de sus diferencias teóricas y normativas “no cambia el modo y patrón tradicional, de dirigir a la sociedad” (Aguilar, 2007:7) y que es consustancial con la consolidación moderna de la estatidad.

Significado e innovación de la gobernanza

La introducción del concepto de gobernanza marcará un claro distanciamiento de dicho patrón en la medida en que como señala (Fleury, 1999: 13) se trata de una categoría que busca tomar distancia “de una restricción conceptual, a la mera capacidad estatal de gobernar”, lo que introduce en el sentido de (Wolin, 2012) un factor de innovación en la tradición de discurso del pensamiento político occidental.

A través de un “principio de exclusividad especulativa” (Wolin, 2012: 44), el concepto de gobernanza selecciona y ordena fenómenos y acontecimientos políticos que interesan a una comunidad científica y que son producto de crisis o desacoples institucionales, re-significando viejas preocupaciones de la tradición de la filosofía política occidental (Wolin, 2012:46-50): en tanto nueva categoría teórica que lee la crisis de gobernabilidad y que busca teoría, la gobernanza

recupera creativamente la vieja preocupación por el gobierno y en definitiva por el orden social bajo el supuesto fuerte de la insuficiencia o del agotamiento de la institución estatal.

El concepto de gobernanza surge claramente como una respuesta a la crisis de gobernabilidad que como dijimos fue asumida tanto por el pensamiento crítico como por las usinas del pensamiento conservador. Si en los setenta la gobernabilidad se instala desde los pensadores de la Trilateral, en los noventa jugaran un rol central los organismos internacionales apoyados en el interés político y académico de perfeccionar *“realidades que precisan teorías”* (Prats, 2005:129) y que quizás *“hagan posible dar el gran salto meta-disciplinar que nos proporcione una teoría general de las dinámicas sociales”* (Prats, 2005:138), en una afirmación un tanto desmesurada a la luz de la consideración que hace de los aportes de Kooiman y Renate Mayntz.

Según (Natera Peral, 2005) el concepto de gobernanza con cierto sustento teórico aparece en 1985 con la publicación del artículo Hollingsworth y Lindberg *The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Asociative Behavior*. Desde allí irrumpe y se instala fuertemente durante la década de los noventa en la comunidad del desarrollo por parte de los organismos internacionales produciendo una evolución semántica de los significados anteriores y menos difundidos entre los cincuenta y los ochenta, asociados primero con la planificación estatal y en décadas posteriores, con las reformas estatales de la Nueva Gerencia Pública y los enfoques de políticas públicas impulsados por los organismos financieros internacionales en un contexto que como dijimos pone en el centro la cuestión del desarrollo y la experiencia de integración europea.⁴

Esta evolución implicaba el paso de una concepción de la gobernanza sin mayores distinciones respecto de la idea clásica del gobierno del Estado, entendida como el manejo eficiente y eficaz de los recursos orientados al desarrollo por parte de las organizaciones gubernamentales dedicadas a la formulación de políticas públicas, a otra centrada en los arreglos institucionales (reglas y prácticas) que gobiernan las relaciones de interdependencia entre individuos, organizaciones y empresas tanto públicas como privadas. En este sentido, la afirmación de (Monedero, 2011) en cuanto a que el concepto de gobernabilidad termina articulándose en el de gobernanza no resulta desacertada.

La evolución conceptual de este *“modo de gobernar de nuestro tiempo”* (Prats, 2005:129) se perfecciona con esfuerzos analíticos, teóricos y normativo-ideológicos provenientes de la ciencia política, las ciencias de la administración y la Nueva Gerencia Pública, la economía política centrada en las cooperación pública-privada; el análisis de políticas públicas basados en los enfoques de redes; en estudios empíricos intensivos sobre los gobiernos locales; en los procesos de construcción de la nueva arquitectura europea; en estrategias de organismos financieros internacionales (FMI y BM) aplicadas los países en vías de desarrollo o emergentes. La mayoría de ellos reconociendo los trabajos sobre capital social de Putnam como condiciones estructurales de viabilidad.

Como venimos de desarrollar en el apartado anterior la gobernanza como respuesta a la crisis de gobernabilidad, se reconoce como parte del mismo contexto histórico que interpela la estabilidad, la legitimidad y la efectividad de los Estados nacionales y sus gobiernos, para resolver los problemas del desarrollo en un contexto histórico de continuas y profundas transformaciones

a escala global y local. En tal sentido la gobernanza se ofrece genéricamente como la trama o el conjunto de arreglos institucionales (reglas y prácticas) que posibilitan la gobernabilidad, es decir el ajuste entre necesidades y capacidades en un contexto de interdependencia entre gobierno y actores.

De clara inspiración neo-institucionalista, la gobernanza se ofrece como la respuesta adecuada a) a la complejidad, velocidad y diversidad del cambio social en la época actual y sus impactos y desafíos en materia de gestión de políticas públicas (Kooiman, 1993); b) a la necesidad, de reformas gerenciales y organizacionales para la gestión de los asuntos públicos, c) a las consecuencias de la globalización y de las interpretaciones en torno a ellas, en lo que respecta al debilitamiento de la capacidad de intervención efectiva de los Estados; y d) a la necesidad de instancias no jerárquicas y legitimadas de control político (Mayntz, 2000)

Sobre la base de estas cuestiones este nuevo modo de gobernar que se propone desde la gobernanza, se afirma sobre la base de los siguientes supuestos: a) Los gobiernos no pueden ser los únicos actores de la gobernabilidad; b) La participación necesaria de la Sociedad Civil, vuelve difusa su frontera con el Estado y por tanto modifica la representación de lo público y lo privado; c) a las soluciones burocráticas y gerenciales debe incorporarse una lógica de gestión estratégica y democrática (Planeamiento, negociación, consensos, transparencia y comunicación).

La gobernanza se caracteriza así *“por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”* (Mayntz, 1998:1). Un atributo de la red de gobernanza, es para (Prats, 2005) su carácter no universal y no dogmático, lo que la diferencia de la organización burocrático-estatal moderna. La gobernanza termina proponiendo, un concepto no estatal de lo público. Esto es particularmente visible y comprobable en el campo de las políticas públicas y en los procesos de integración supranacional, (Jimenez, 2008). Para concluir, digamos que la gobernanza se ofrece no solo como un nuevo modo de gobernar sino como la finalidad misma del gobierno: *“gobernar es en definitiva crear gobernanza”* (Prats, 2005).

Esta breve caracterización alcanza para visualizar que la visión de la gobernanza altera los supuestos fundamentales de la teoría política moderna, en lo que hace a la centralidad de lo estatal y a su demarcación con relación a una sociedad concebida como incapaz de auto-gobernarse. Estas alteraciones hacen comprensible que esta nueva forma de gobernar se encuentre buscando teoría y también procurando hallar una normatividad y legitimación que le sean propias (Natera Peral, 2005: 58-59) se trata sin dudas de una cuestión no menor, cuyo avance seguramente profundizará las diferencias de significación que de hecho existen en lo que hace al modo de concebir y de proponer soluciones al viejo problema de la gobernabilidad.

En un claro apartamiento de la tradición estado-céntrica del pensamiento político liberal moderno y de cierto sentido común, la idea de gobernanza favorece una nueva representación de las relaciones Estado y Sociedad. La gobernanza, se visualiza como un modo más adecuado (menos jerárquico y no monopolístico) para tomar decisiones en contextos complejos que nos alejan de los patrones de organización social y política que dieron identidad a las sociedades industriales.

Gobernanza y Estado.

El principio de “exclusividad especulativa” al que nos hemos referido y mediante el cual “*algunos aspectos de los fenómenos políticos y algunos conceptos políticos son analizados mientras se deja languidecer a otros*” (Wolin, 2012:44) nos recuerda al famoso paradigma de (Kuhn, 1962) en la medida en que mirando a través de él, la comunidad científica dice saber cómo es y cómo puede ordenarse el mundo, por lo que los paradigmas científicos se traducen también en paradigmas políticos: legitiman un conocimiento científico al tiempo que prescriben un orden institucional.⁵ Digamos en primer lugar que, detrás de la gobernanza, parece haber más un paradigma emergente que la búsqueda de una teoría. Por ejemplo (Prats, 2005), reconoce en los aportes del neo-institucionalismo, los fundamentos para avanzar hacia una nueva teoría sociopolítica de la gobernanza. Mientras que desde una perspectiva kuhniana (Mayntz, 1998) analiza dentro de la experiencia europea, la evolución de la gobernanza, para concluir que la acumulación de anomalías propias de sucesivas ampliaciones del paradigma clásico para dar cuenta de nuevos problemas relacionados con una gobernabilidad global, podrían colocarnos a las puertas de una revolución científica, capaz de alumbrar una teoría general de las dinámicas sociopolíticas que sea capaz de integrar los modelos de gobernanza y de orden social que coexisten en un mundo globalizado. No obstante (Mayntz, 1998) entiende que ese momento no ha llegado aún, dado que se trataría de ampliaciones o extensiones del paradigma original al que denomina fundamental y que precisamente consiste en el abandono gradual y creciente de la perspectiva *top-down o gubernamental* del proceso de formulación de políticas públicas.

No obstante, esa realidad no parece admitir un pensamiento único sobre todo en lo que hace al destino del Estado. En general la “realidad” de la gobernanza da cuenta de un proceso que se origina en los países centrales en el contexto de la construcción de una Europa común que tendrá sobre todo a partir de los noventa innegables repercusiones en América Latina sobre todo al calor de las reformas estatales de segunda generación de la mano de la Nueva Gerencia Pública. Como afirma (Jimenez, 2008) la evolución hacia una teoría general de la gobernanza tiene como trasfondo un debate acerca del rol estatal cuestión que luego de lo ocurrido en la última década, y nos referimos al retorno de lo estatal, no parece tener nada de concluyente.

En esa línea y especialmente en lo que se refiere a las reformas en América Latina, nos parece interesante la reflexión de (Aguilar, 2007:14) en cuanto a que buscando gobernabilidad, “detonó” la gobernanza, a partir de lo cual, nos encontramos frente a otro modo de gobernar, resultante de una retroacción causal entre reformas gerenciales y reformas político institucionales que se combinaron especialmente en los países de América Latina; en esa línea es posible que el retorno al modo clásico o “moderno” de gobernar o lo que es lo mismo de lograr gobernabilidad se encuentre en proceso de transformación.

Al igual que en el caso de la gobernabilidad, la gobernanza en tanto un derivado de ella, asume por derecha y por izquierda el hecho que el Estado dejó de ser el actor excluyente de las políticas públicas y que en ellas participan gobiernos sub-nacionales, locales, y otros actores de la sociedad civil, públicos y privados pero para algunas posturas más extremas, este reconocimiento transforma al Estado en un actor más al interior de una red de relaciones horizontales que iguala y diluye la responsabilidad institucional con lo cual el problema de la gobernabilidad cambia de

forma pero no desaparece “*se coordina sin coordinador o se gobierna sin gobierno*” (Rhodes, 2005) con todo lo que ello implica desde el momento en que parafraseando a Aristóteles, es el poder quien le tiene horror al vacío.

Para otros y sobre todo luego de la experiencia de los 90, se trata de construir y fortalecer esquemas de cooperación bajo la centralidad del actor estatal cuyo sentido y funciones no parecen reemplazables cuando se trata de promover políticas de crecimiento con inclusión. Sin dudas y a la luz de los procesos de transferencia acrítica de los 90 la gobernanza en América Latina debe ser repensada desde una dimensión política que no desconozca el legado histórico de su trama institucional estatal y las coaliciones de actores cuyos intereses y poderes favorecen o impiden el cambio (Zurbriggen, 2010)

Tomando una idea de Oszlak ⁶ que nos remite a la famosa controversia epistemológica entre ciencias naturales y sociales, podemos desde una perspectiva claramente determinista anticipar que luego de la larva, la oruga, y la crisálida, aparecerá la mariposa, y también que regresivamente podremos volver al huevo o a su origen. Claramente no sucede lo mismo cuando se trata del Estado. Toda búsqueda del huevo estatal no va más allá de aproximaciones teóricas y hermenéuticas más o menos aceptadas en torno a su morfogénesis. Tampoco podemos aventurar qué mariposa post-estatal nos traerá la gobernanza. Acaso un Estado red (Castells, 1998) como la salida adecuada en la era de la información globalizada en la cual la soberanía misma está sujeta al flujo del intercambio; o quizás, una metamorfosis de lo estatal en la modernidad tardía o reflexiva, como producto de una sub-política bajo la forma de utopía redimida (Beck, 1998).

La expectativa de hallar una teoría general de las dinámicas sociales en el marco de nuevas teorías sobre el Estado, no parecen estar bien fundadas en tanto y en cuanto no se altere el núcleo duro de la dominación estatal que la gobernanza deja a salvo y que es el monopolio legítimo de la coerción estatal para preservar el orden político. Como afirma (Jimenez, 2007:5) junto al potencial utópico de la gobernanza, existe también otra cara de la ficción en cuanto a las probabilidades de una gobernanza horizontal capaz de lograr sociedades más igualitarias. En este sentido, la idea de gobernanza parece ser un concepto en donde la comprensión y conceptualización lograda acerca del pasado, se unen a nuevos modos de gobernar con profundas implicancias normativas en medio de procesos de reforma y transformación de una realidad institucional que es al mismo tiempo producción y producto de nuestros conocimientos y de nuestras propias prácticas transformadoras. “*La imaginación es el recurso del teórico para comprender y para actuar en un mundo que jamás puede “conocer” de manera íntima*” (Wolin, 2012:41), y las consecuencias prácticas de esto no son menores cuando hablamos del impulso arquitectónico del pensamiento político. El recurso a la imaginación del buen gobierno o de la gobernanza nunca puede ser mera descripción de cómo es la realidad institucional.

Bibliografía

- ABAL MEDINA, Juan Manuel y NEJAMKIS, Alejandro** (2003) "El Estado" en Pinto Julio (Comp) *Introducción a la Ciencia Política* Eudeba Buenos Aires
- AGUILAR, Luis F.** (2007) "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza" ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo –República Dominicana 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.
- BECK, Ulrich** (1998) *La invención de lo político* FCE Buenos Aires
- CAMOU, Antonio** (1997) "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997, pp. 54-67
- CAMOU, Antonio** (2001) *Los Desafíos de la Gobernabilidad. Estudio Preliminar* Plaza y Valdez Editores México pp. 15-58
- CASTELLS, Manuel** (1998) "Hacia el Estado Red?" Globalización económica e instituciones políticas Seminario Internacional La Sociedad y la Reforma del Estado San Pablo 26 y 28 de marzo
- D'ALESSANDRO, Martín Martín** (2004) "Control Estatal y Administración: una reseña de su desarrollo" *Revista Postdata N° 10* Diciembre
- DUQUE DAZA, Javier** "Guillermo O'Donnell y la democracia" *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, núm. 58, 2014, pp. 113-144 Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe Distrito Federal, México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64030718006>
- FLEURY, Sonia** (1999) "Reforma del Estado en América Latina: ¿Hacia dónde?" material de lectura del Curso de Diseño y Gestión de Políticas Sociales INDES-BID Washington 1999
- HABERMAS, Jurgen** (1973) *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío* Ed. Amorrortu
- JIMENEZ William Guillermo** (2008) "El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 41 Junio Caracas.
- KOOIMAN, Jan** (2005) "Gobernar en gobernanza" en *La Gobernanza hoy. 10 textos de referencia* INAP Madrid pp.57-82
- KOSELLEK, Reinhart** (2004) "Historia de los conceptos y conceptos de historia" *Revista Electrónica Ayer* 53/2004 (1) 27-45 <https://www.ahistcon.org/anteriores.html>
- KUHN, Thomas S.** (1962) *La Estructura de la Revoluciones Científicas* FCE
- MAYNTZ, Renate** (1998) "Nuevos desafíos de la teoría de Governance" versión traducida del original "New challenges to governance theory" por María Ángela Petrozzi Paez Jean Monet Cahir Paper RSC N° 98/50.
- MONEDERO, J.C.** (2012) "El programa de máximos del neoliberalismo: el Informe a la Trilateral de 1975" *Revista Sociología Histórica* 1/2012 289-310 <http://revistas.um.es/sh/article/viewFile/165231/143741>
- NATERA PERAL, Antonio** (2005) "La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública" *GAPP* Núm. 33-34 mayo-diciembre
- ORLANDI, Hipólito y ZELAZNIK, Javier** (2003) "El Gobierno" en Pinto Julio (Comp) *Introducción a la Ciencia Política* Eudeba Buenos Aires
- OSZLAK, Oscar** (1997) *La Formación del Estado Argentino* Buenos Aires: Nueva Edición: Planeta

PRATS CATALA Joan Oriol (2003) “El concepto y el análisis de la gobernabilidad” Revista Instituciones y Desarrollo N° 14-15 págs. 239-269. Barcelona, España. <http://www.iigov.org>

PRATS, CATALA Joan Oriol (2005) *De la Burocracia al Management, Del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo.* Madrid INAP

RHODES, R.A.W (2005) “La nueva Gobernanza. Gobernar sin gobierno” en La Gobernanza hoy. 10 textos de referencia INAP Madrid pp.99-122

WEBER, Max (1985) *Economía y Sociedad* Ed. FCE México

WILSON, Woodrow (1999) *Estudio de la Administración Estudio de la Administración en Shafritz Jay M. y Hayde, Albert. C. Clásicos de la Administración Pública pp.73-96 FCE México. Disponible en <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/clasicos%20de%20la%20administracion%20publica.pdf>*

WOLIN, Sheldon (2012) *Política y Perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental* Ed. FCE Buenos Aires

ZURBRIGGEN, Cristina (2011) “Gobernanza: una mirada desde América Latina” Perfiles Latinoamericanos N° 38 FLACSO Julio-diciembre 2010 pp. 39-63

¹ Gobernar deriva del vocablo griego “kubernao” que significa precisamente conducir el timón del barco.

² Mientras el informe de la Comisión Trilateral fue emblemáticamente representativo de la visión conservadora, el de Jurgen Habermas Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío Amorrortu 1973 lo fue de las visiones críticas en tanto miembro de la denominada Escuela de Frankfurt.

³ Los trabajos de O’Donnell fueron determinantes para pensar los problemas de las democracias latinoamericanas amenazadas por las regresiones autoritarias típicas de la región y por tanto para analizar los procesos de construcción de democracias estables, lo que dio lugar a debates politológicos muy ricos en torno a la transición y consolidación de las democracias durante los ochenta y los noventa, entre los que se destacan los que mantuvo con Adam Pzeworsky. Sobre estos temas, remitimos al buen artículo de Duque Daza, Javier “Guillermo O’Donnell y la democracia” Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos, núm. 58, 2014, pp. 113-144 Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe Distrito Federal, México.

⁴ La revisión y síntesis bibliográfica de (Natera Peral, 2005) se basa en la compilación y traducción de Cerrillo, Agustín “Gobernanza hoy: 10 textos de referencia INAP Madrid 2005 y en Prats, Joan C. “De la burocracia al Management y del Management a la Gobernanza. Las Transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo INAP Madrid 2005

⁵ Respecto de la noción de paradigma Cfr. Kuhn, Tomás La Estructura de las Revoluciones Científicas Ed. FCE México 1971. La idea de gobernanza nos lleva a interrogarnos además si no estaremos en presencia de uno de esos “conceptos históricos fundamentales” en los que no se da una correspondencia descriptiva exacta con lo que llamamos realidad y, si en ese caso, no se trata de un “futurible” no exento de aspiraciones normativas y prescriptivas acerca de una nueva forma de gobierno Cfr. Kosellek, “Historia de los conceptos y conceptos de historia” Revista Electrónica Ayer 53/2004 (1) 27-45 2004:36-37 con un análisis de algunos conceptos como por ejemplo y entre otros el de Estado, en clave de semántica histórica.

⁶ Conferencia brindada en la Universidad de Palermo en agosto de 2010.