

GIGAPP

Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Año (2017) Especial Núms.72-78, págs. 341-468.

Brugué Torruella, Quim
Universitat de Girona/IGOP-UAB

Presentación de número especial. Gobernanza: de la teoría a la práctica
(págs. 341-344)

Beck Ckagnazaroff, Ivan
CAD-CEPEAD-FACE-UFMG

A relação entre gestão de política pública e governança
(2017-72. págs. 345-359)

Belo Costa, Thaysa Tainne
Almeida, Lindijane de Souza Bento
UFRN

Entre Estado, sociedade e espaços deliberativos: O caso do Conselho Municipal de Saúde de Natal/Brasil
(2017-73. págs. 360-378)

Campos, Ana Paula Teixeira de
UFV
Job Schmitt, Claudia
UFRRJ

Rede de relações sociais e arranjos institucionais da agricultura familiar na zona da Mata em Minas Gerais, Brasil: Novas formas de governança nas políticas públicas?
(2017-74. págs.379-398)

Aguiar, Cristina Caetano de
FADIP- Ponte Nova-MG
Simone Martins
UFV

Conselhos Municipais de Saúde: Espaço inclusivo de discussão política?
(2017-75. págs. 399-416)

Lopes, Bruno de Jesus
Doula, Sheila Maria
Martins, Simone
Tavares de Paula, Bárbara
UFV

Análise das barreiras enfrentadas pelos Conselhos de Alimentação Escolar nas Regiões Nordeste e Sudeste brasileiras
(2017-76. págs.417-434)

Pineda Nebot, Carmen
Grupo de Trabajo GEGOP/CLACSO
Pires, Valdemir *UNESP*

¿A qué llaman hoy Presupuesto Participativo?
(2017-77. págs.435-449)

Andrade, Herbert Cristhiano Pinheiro de
Braga, Adham Magno da Costa
Espírito Santo, Ivanilde de Sousa do
UFRA

La gobernanza pública en el sistema de garantía de derechos de los niños y los jóvenes en la ciudad de Capanema en la Amazonia Paraense
(2017-78. págs. 450-468)

Pineda Nebot, Carmen
Grupo de Trabajo GEGOP/CLACSO



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas

www.gigapp.org

Presentación de número especial

Gobernanza: de la teoría a la práctica

Brugué Torruella, Quim

Universitat de Girona./ Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) - UAB Barcelona

 q.brugue@udg.edu

En este volumen vamos a tratar un tema muy frecuentado durante las últimas décadas, el de la gobernanza. Un término que, a pesar de haber recibido múltiples críticas, se ha mantenido en el candilero del argot académico en parte gracias a la flexibilidad que le proporcionan sus imprecisas fronteras. La gobernanza fue la línea argumental utilizada para reflexionar sobre el colapso en las capacidades de gobernar que empezaron a detectarse durante los años setenta y que explotaron en los años ochenta. Cuando ya ni podíamos ni sabíamos gobernar un mundo que nos desbordaba por su fluidez y su complejidad, entonces se nos indicó que debíamos emprender el camino de la gobernanza.

En este camino nos encontramos un grupo muy amplio de académicos y, concretamente, los que formamos parte del Grupo de Trabajo de CLACSO que lleva por título "Espacios Deliberativos y Gobernanza Pública". El trabajo de este grupo, que ha nutrido de contenidos este volumen, cuenta además con el apoyo institucional del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), de la Universidade Federal de Viçosa (UFV) y del Instituto de Gobierno de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

Disponemos, además, de una literatura oceánica sobre el origen y el desarrollo de la gobernanza. No es este el lugar de abordarla, pero sí de subrayar tres aspectos que pueden ayudarnos a contextualizar los contenidos de los artículos de este volumen: la gobernanza como gobierno relacional, la dimensión democrática de la gobernanza y, finalmente, el siempre difícil paso de la teoría a la práctica.

En primer lugar, hay que señalar que, mientras la acepción clásica de gobierno implica el ejercicio monopolista de la autoridad, la gobernanza nos remite a una acción plural donde las relaciones son fundamentales. La gobernanza aparece cuando nos damos cuenta de que ya no podemos gobernar a solas y que, por lo tanto, tenemos que aprender a interactuar y colaborar con una extensa red de actores diversos. No se trata de un reto menor, pues rompe con la idea moderna de un estado que monopoliza el poder y unos ciudadanos que, tras votar, reciben pasivamente las políticas públicas de sus representantes gubernamentales. Los nuevos modelos de gobernanza sitúan a los gobiernos en medio de un entramado de relaciones. Pueden reservar a los gobernantes un papel más o menos central, pero les despoja del tradicional protagonismo monopolista.

Las instituciones públicas, encabezadas por nuestros representantes gubernamentales, pueden ser el nodo de una red, pero ya no pueden operar como el vértice de una jerarquía.

Así pues, mientras el gobierno es el control sobre una jerarquía, la gobernanza opera a través de influir en las redes. El primer modelo es funcional en contextos simples y predecibles, mientras que el segundo parece más apropiado para momentos de complejidad e incertidumbre. La simplicidad puede enfrentarse desde la especialidad y el monopolio, pero la complejidad exige respuestas articuladas a través de las relaciones de colaboración.

Esta misma idea se aplica a las tareas administrativas, donde la especialización weberiana parece superada por la necesidad de gestionar a través de las redes. Y aún más, la introducción de las redes y las relaciones no sólo afecta al gobierno y a la administración sino que es el reflejo de una nueva realidad que se proyecta sobre múltiples ámbitos. Tal como lo exponen Jönsson, Tägil y Gunnar en su magnífico libro *Organizing European Space* (2000):

"Se puede observar como la red está sustituyendo al átomo como símbolo general de la ciencia: mientras el átomo representa la simplicidad, la regularidad y el cierre; la red invoca la complejidad, la flexibilidad y la obertura."

Así pues, podemos definir la gobernanza como una forma de gobernar la complejidad desde la obertura y de manera flexible. En este sentido, el artículo de Iván Beck inaugura el volumen con una reflexión sobre las nuevas formas de tomar decisiones y de implementarlas por parte de las instituciones públicas. Al autor le interesa la eficiencia y la eficacia tanto en el diseño como en la puesta en marcha de las políticas públicas, de manera que utiliza el término gobernanza para analizar como -en entornos de complejidad- los "átomos" dejan lugar a las "redes"; es decir, como las instituciones públicas operan a través de relaciones que les permiten establecer alianzas, ganar flexibilidad y abrirse a colaboraciones externas.

Esta intersección entre la gestión y la política es una manifestación más de un mundo fluido, donde los viejos contenedores pierden -valga la redundancia- capacidad de contener. Ya no existen los dos mundos wilsonianos que separaban la esfera política donde se tomaban decisiones (democráticamente) y la esfera administrativa donde se implementaban (tecnocráticamente). Así, frente la clásica defensa de la neutralidad y la indiferencia administrativa, Beck nos sugiere que politicemos y democratemos las administraciones públicas. Una idea que puede parecer provocadora, pero que se adapta al tránsito de un contexto de certezas a otro donde dominan las incertidumbres. Todo ello nos lleva al segundo punto de esta breve introducción.

En segundo lugar, el debate sobre la gobernanza, tal como ya apunta el propio trabajo de Beck, se ha movido entre los argumentos que la defienden como una forma de mejorar la gestión y los que la interpretan como una nueva manera de hacer política. Entre los primeros, predominan los análisis sobre la eficiencia y la eficacia en la implementación de las políticas pública, mientras que entre los segundos el centro de interés se sitúa en la dimensión democrática de la gobernanza. ¿Hasta qué punto -podemos preguntarnos- estas formas relacionales de gobierno diluyen la responsabilidad democrática de los decisores o fortalecen las oportunidades de participación democrática de los actores sociales y económicos? ¿Podemos interpretar la gobernanza como una forma de trasladar el poder a los ciudadanos o como una oportunidad más de captura del interés público por parte de los actores privados con más recursos y mejor organizados?

No vamos ahora a resolver estos interrogantes, aunque se trata de un debate que se aborda en diversos de los artículos de este volumen. En este sentido, el artículo de Thaysa Taianne Belo y Lindijane de Souza se ocupa de estudiar las relaciones entre el estado, la sociedad y los espacios deliberativos. Usando como referencia el caso de Natal, las autoras reflexionan sobre el encuentro entre las instituciones públicas y los actores privados, así como sobre la naturaleza deliberativa de una interacción destinada tanto a contribuir al diseño de las políticas públicas como a controlar su ejecución. Y, finalmente, de forma algo más concreta, el artículo de Ana Paula Teixeira y Claudia Job analizan estas nuevas formas de gobernanza democrática en la política agrícola. Una análisis que se contextualiza en el proceso democratizador de la política brasileña de los años ochenta.

Tal como podrá apreciar el lector, el denominador común que utilizan las diversas aportaciones para analizar la democratización de las políticas pública se encuentra en la creación de espacios deliberativos. También en este terreno disponemos de una vasta literatura que ahora no vamos a citar, pero que sí nos permite destacar una aproximación al reforzamiento democrático más próxima al intercambio de argumentos que a la emisión de votos: la democracia deliberativa frente la democracia agregativa. Benjamín Barber se refería al modelo deliberativo como una forma de "democracia fuerte". El diálogo sería, pues, el motor de una democratización. Frente al gobierno que se ejerce en singular, la gobernanza operaría en plural. Benjamín Barber en su libro "Democracia Fuerte" (2004), lo expresa con palabras magistrales:

"El autor del lenguaje, el pensamiento, la filosofía, la ciencia y el arte, además de la ley, los pactos, los derechos individuales, la autoridad y la libertad no es el hombre sino los hombres".

Finalmente, en tercer lugar, la abundante literatura y el rico debate sobre la gobernanza democrática no siempre dispone de referentes prácticos adecuados. Pasar de la teoría a la práctica ha sido muy complicado y, a menudo, éste ha sido uno de los puntos centrales de crítica. Una dificultad que, al menos en parte, se explica por la profundidad de los cambios propuestos. Al impulsar formas de gobernanza democrática no estamos rediseñando las estructuras y los procesos de gobierno (su epidermis) sino que estamos cuestionando los valores y la cultura que guían el ejercicio de la política (su base genética). Y esta es una transformación que no se decreta sino que reclama una combinación de paciencia y convicción. Paciencia porque se trata inevitablemente de un cambio a medio y largo plazo y convicción para poder, incluso en momentos de tormenta, mantener firme el timón que nos ha de conducir por el camino trazado.

Frente a estas dificultades, por lo tanto, es importante ir acumulando experiencias prácticas y, simultáneamente, analizando sus potenciales y sus límites. Algunos de los artículos de este volumen son una contribución en esta dirección. Así, el artículo de Cristina Caetano de Aguiar y Simone Martins se centra en los consejos municipales de salud. Un caso concreto y muy relevante que les permite analizar las dinámicas de estos espacios deliberativos, preguntándose sobre aspectos tan relevantes como los contenidos de la deliberación o el grado de inclusividad de los diversos actores en estos espacios deliberativos. De manera similar, Bruno de Jesus Lopes y sus colaboradores se ocupan del estudio de otro espacio deliberativo: los consejos de alimentación escolar que funcionan en algunas regiones brasileñas. Concretamente, analizan las barreras existentes y, por lo tanto, las dificultades que deberemos superar en términos de sesgos en la participación, información asimétrica, instituciones excesivamente frágiles o escasas de recursos. En tercer lugar, Carmen Pineda y Valdemir Pi-

res fijan su atención en otro instrumento de gobernanza democrática, los presupuestos participativos. Este mecanismo ya dispone de una amplia tradición, de manera que los autores se preguntan sobre una eventual relación entre su éxito y su banalización. Un debate que se ilustra con amplias referencias a casos españoles y portugueses. Y ya para terminar, Herbert y su equipo estudian el caso de la gobernanza pública aplicada al sistema de garantías de derechos de los niños y los jóvenes en la ciudad de Capanema. Un artículo en el que se preguntan sobre la eficacia de estos modelos de gobernanza en un ámbito como la garantía de derecho, al tiempo que presentan un minucioso estudio de las redes y las dinámicas de diálogo y participación que generan.

En definitiva, un volumen donde un conjunto de investigadores han volcados sus reflexiones teóricas y sus estudios empíricos para seguir avanzando en un terreno –el de la gobernanza democrática– que, a pesar del ya dilatado tiempo que llevamos pisándolo, sigue siendo muy inestable. Esperamos contribuir a su progresiva estabilización y, por lo tanto, a que estas formas de gobiernos relacional y deliberativo se conviertan en una forma efectiva para resolver los retos de nuestras comunidades. 🌐

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

GIGAPP Estudios Working Papers (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.
Envío de originales ewp@gigapp.org

Consulte las normas para la presentación de originales en la web
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

GIGAPP
Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515