

## **El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro\***

**William Guillermo Jiménez B.**

### **1. Introducción**

El propósito de este artículo consiste en establecer puentes teóricos y metodológicos entre el enfoque de políticas públicas y los enfoques sobre la gobernabilidad y la gobernanza, dado que las relaciones entre ellos se presentan de manera ambigua, no son muy explícitas o se dan como un supuesto en la mayoría de los textos especializados. De hecho, dichas relaciones parecen estar aún por definirse y aclararse desde el punto de vista teórico, cuestión a la que pretende contribuir el presente trabajo.

En efecto, las revisiones teóricas permiten concluir que desde el paradigma de la gobernanza (*governance*), la noción de *policy network* (redes de políticas) tiene relaciones directas en lo teórico y lo metodológico con el análisis de políticas públicas. Por otra parte, desde el enfoque de la gobernabilidad, algunos autores han planteado recientemente vinculaciones con las políticas públicas (especialmente cuando se refieren a nociones asociadas a la gobernabilidad democrática, o la gobernabilidad analítica negativa/positiva). Estas propuestas nuevas implican una modificación de los planteamientos que conciben el papel de las políticas públicas como variable, instrumento u oportunidad para la gobernabilidad, antes que unidad de análisis en sí misma o como campo de reflexión sobre la acción pública y la naturaleza del Estado.

Desde la otra orilla, los enfoques de políticas públicas han considerado el gobierno en relación con las necesidades de sus propios marcos teóricos; esto es, en lugar de una conexión de los fenómenos en términos de gobernabilidad -como capacidad o como cualidad del sistema político-, lo que existe es una consideración del gobierno en tanto actor privilegiado de políticas, su campo de actuación y su vinculación al problema de la decisión pública.

Para lograr el objetivo, se parte, en primer lugar, por identificar el tratamiento que al interior del enfoque de políticas públicas han recibido tanto la gobernabilidad como la gobernanza. En segundo lugar, se realiza la misma operación pero al contrario: qué tienen que decir los acercamientos sobre gobernabilidad y gobernanza respecto a las políticas públicas. En tercer lugar, se presenta una propuesta propia de acercamiento entre los enfoques, soportada con alguna evidencia empírica, fruto de un estudio realizado sobre gobernabilidad y gobernanza en Bogotá. Finalmente se plantean algunas conclusiones y se establecen los posibles puentes de comunicación.

### **2. Gobernabilidad, gobernanza y políticas públicas**

Los estudios sociopolíticos han recibido recientemente aportaciones desde los enfoques de “la gobernabilidad” y “la gobernanza” como conceptos que pretenden dar cuenta de las transformaciones recientes de la función del gobierno en un contexto complejo de globalización/relocalización, complejidad social (que implica procesos yuxtapuestos de integración/diferenciación), avance científico-tecnológico, descentramiento de la política, pérdida del carácter “autosuficiente” del Estado y ambigüedad de la acción estatal (Kooiman, 2005; Jessop, 1999). También desde el punto de vista del análisis político, son destacados los aportes del enfoque de políticas públicas, su arsenal teórico y metodológico, para comprender la acción pública a partir de la interacción Estado-sociedad.

Los enfoques tradicionales sobre gobierno se encontraban enmarcados dentro de una teoría de Estado que, con el correr de los tiempos, empezó a tornarse caduca frente a los nuevos retos contemporáneos. Se puede hablar entonces de un grupo de “teorías tradicionales del Estado”,

---

Recibido: 22-01-2008. Aceptado: 28-01-2008.

\* Documento presentado en el Primer Coloquio Internacional “Análisis y Evaluación de las Políticas Públicas en Colombia: Experiencias, Teorías y Métodos en Debate”, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 5 y 6 de diciembre de 2007.

centradas en los siguientes aspectos: a) el control del poder político, b) el control del territorio y la población, c) la naturaleza e intervención del Estado, d) las relaciones políticas, y e) la prestación de servicios. Por otro lado, existe otro grupo de propuestas que se pueden agrupar en una serie de “*teorías contemporáneas del Estado*”, cuyas preocupaciones centrales son: a) las relaciones Estado-sociedad; b) la legitimidad del poder político; c) la ciudadanía y la esfera pública; d) los procesos de formación e implantación de políticas públicas; e) el tema de la gobernabilidad (*governability*), referido a la capacidad de un sistema político para dar respuestas a las crecientes demandas sociales que “salpican” la esfera pública; y f) finalmente está la evolución hacia una teoría sociopolítica de la “gobernanza”, que se refiere a formas y procesos de interacción y cooperación horizontal entre sector público, sector privado y actores sociales, dentro de un marco institucional en mayor o menor grado proclive al logro de decisiones y acuerdos societales.

Por lo que respecta a las formas de acción-inacción e intervención pública, los estudios sobre políticas públicas han ofrecido una importante contribución sobre enfoques, conceptos, metodologías y herramientas para entender el funcionamiento del Estado dentro del complejo entramado social. Para esto, diferentes “generaciones” y tradiciones de políticas públicas han brindado estudios sobre el proceso de elaboración de las políticas, el peso y forma de interacción de los actores políticos, las tipologías y modelos de trazado, entre otros. Sin embargo, se hace necesario profundizar aun más en la relación entre los enfoques de políticas públicas y los enfoques sobre la gobernabilidad y gobernanza, cuya conexión no es explícita desde cada una de las respectivas propuestas y comunidades académicas.

### **Gobernabilidad y gobernanza. Dos términos, dos conceptos**

Gobernabilidad y gobernanza son conceptos diferentes, pues si bien están interrelacionados con el tema del gobierno, se refieren a fenómenos distintos y proceden de tradiciones y ámbitos geográficos también diferentes. Se puede decir que gobernabilidad proviene de América, más precisamente del término “*governability*” (hoy en desuso en el ámbito anglosajón); mientras que gobernanza es de tradición europea, y viene del término “*governance*” (inglés) o “*gouvernance*” (francés).

Si bien la acepción contemporánea de gobernanza aparece a fines de los años ochenta, el origen de la palabra “*governance*” se ha rastreado hasta el siglo XIII en lengua francesa. En el francés medieval, *gouvernance*, *gouverne* y *gouvernement* son sinónimos de gobierno, y se refieren indistintamente a la función de conducción de la sociedad de acuerdo con la metáfora del pilotaje de un navío. El término es exportado posteriormente a Gran Bretaña y de allí a los Estados Unidos, donde reaparece en el siglo XX con un significado diferente como veremos. La separación de los significados de *gouvernance* y *gouvernement* comienza a producirse con la aparición del Estado moderno y las reflexiones que se producen sobre el poder político. Los trabajos iniciales de Maquiavelo y Bodin sobre el Estado y la soberanía absoluta conducen a la concepción de un Estado que ejerce un poder monopólico sobre una población en un territorio dado; la idea de *gouvernement* -gobierno- se asocia, entonces, al poder estatal y jerarquizado, mientras que la idea de *gouvernance* evoluciona separadamente con referencia a la dirección de los asuntos públicos, en forma independiente del asunto del poder. En la Alemania del siglo XVIII hay un uso del término *governance* con referencia a las “ciencias camerales y de policía”<sup>1</sup>, esto es, el uso óptimo de los recursos del Estado, la satisfacción de las necesidades de la población y el desarrollo económico y social de un país.

Por lo anterior, no es de extrañar que el término *gouvernance* reaparezca en el siglo XX en relación con la idea de gestión más que con la de poder político. En Estados Unidos se la usa dentro de los análisis de las organizaciones y de la gestión de las empresas privadas (*governance* corporativa)<sup>2</sup>.

Entre tanto, en América se acuñó el término “*governability*” (gobernabilidad) en 1975 con el informe de la Comisión Trilateral sobre el estado de las democracias de países desarrollados (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). El término alude a la capacidad de las democracias para tramitar las demandas ciudadanas y evitar los riesgos de la crisis. Este concepto dio origen más tarde a una

importante y rica discusión académica y política en América Latina en los años ochenta y noventa, a propósito de las transiciones a la democracia, donde se requería ciertamente de buenas dosis de gobernabilidad pero no de cualquier tipo, sino de la llamada *governabilidad democrática*. Gobernabilidad fue entendida, en líneas generales, como la capacidad institucional del gobierno para superar las crisis, mantener el equilibrio y la legitimidad, y, sobre todo, como la capacidad de respuesta del aparato público político ante las demandas y problemáticas sociales. Lo curioso es que mientras el uso del término “governabilidad” encontró una amplia acogida en el mundo de habla hispana, no sucedió lo mismo en el mundo anglosajón, donde el término “governability” ha desaparecido, al ser desplazado (y absorbido) por el uso del término “governance”, el cual se pone de moda al final de los años noventa.

En efecto, la “corporate governance” toma nueva fuerza en los años noventa como un sistema de dirección y control de las organizaciones, que podría ser aplicado igualmente en el sector público que en el privado. Sus principios fundamentales son: apertura de la información, integridad y *accountability* a través de la asignación clara de roles y responsabilidades (Hermet, 2004; Rhodes, 1996). En este contexto debe entenderse la aparición y expansión del concepto “*good governance*” (buen gobierno, buena gobernanza) a instancias de los organismos internacionales de financiación como el Banco Mundial, y que se extiende rápidamente a otros organismos de ayuda al tercer mundo, principalmente al sistema de las Naciones Unidas.

El término “governance” aparece en los reportes del Banco Mundial a propósito de la crisis del desarrollo en el África Subsahariana (1989), convirtiéndose en parte de los parámetros operacionales de diferentes organismos internacionales (Banco Mundial, PNUD, OCDE) para la elaboración de proyectos y otorgamiento de préstamos. Se usa para prescribir, de una parte, la necesidad de una buena gestión pública basada en la denuncia de la corrupción y la privatización de servicios públicos, y de otra, la adopción de los principios de la economía de mercado. Se convierte entonces en la contraparte política e institucional de las estrategias de desarrollo económico que estos organismos impulsan, basándose en principios de orientación neoliberal. La expresión “*good governance*” liga el *new public management* a los principios de la democracia liberal, lo que involucra entre otras cosas: eficiencia de los servicios públicos, un sistema judicial independiente y garantías jurídicas para los contratos, administración responsable de los fondos públicos, auditoría pública independiente, respeto por la ley y los derechos humanos en todos los niveles de gobierno, estructura institucional pluralista y prensa libre<sup>3</sup>.

Pero, simultáneamente, continuaba en Europa la evolución del término “gouvernance”. A comienzos de los noventa, ciertas obras devuelven parte del significado original del término, ligado a la cuestión del poder político. Pero es el *proceso de la Unión Europea y la globalización* los que van a marcar un nuevo uso del término, relacionado con la existencia de una institucionalidad con múltiples niveles de decisión, procedimientos construidos históricamente, doctrinas adoptadas por los organismos internacionales, una tradición de negociación, cooperación, decisión y consulta, así como de un lenguaje compartido. La “governance” o “gouvernance” va a adquirir nuevos significados, básicamente dos, que se pueden resumir de la siguiente manera: a) para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales; y b) como una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, como formas primarias de construcción del orden social (Mayntz, 2000). Estos serían los pilares del último significado de la *gouvernance*; es decir, de la gobernanza moderna.

Este último uso es el que se ha acogido con mayor beneplácito para entender la gobernanza entre los académicos, tanto europeos como latinoamericanos. Como se observa, es un concepto analítico (intenta comprender y describir una realidad) antes que normativo o prescriptivo (como en el caso de la “*good governance*”); esta idea permite a la vez mantener el concepto anterior de gobernabilidad en sus

mismo términos y sin mayores problemas<sup>4</sup>. En suma, una concepción acerca de la gobernanza moderna se podría caracterizar del siguiente modo:

a) La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno, en la medida en que involucra actores no estatales. La interdependencia entre organizaciones contribuye a opacar los límites entre el sector público, el privado y el voluntario.

b) La gobernanza se refiere también a instituciones, específicamente a un tipo de arreglos institucionales proclives a la cooperación e interacción social.

c) Incluye la idea de auto ajuste, tomada tanto de la cibernética como de la concepción de un mercado autorregulado en un cuadro de relaciones triangulares entre actores públicos de todos los niveles, actores de la sociedad civil y actores económicos.

d) El paso de una dirección jerárquica de la sociedad -concepción tradicional de gobierno- hacia estilos de decisión más horizontales y cooperativos, que se expresan en diversas estructuras de gobierno, algunas de las cuales son redes de políticas.

e) Los actores en red se relacionan de modo más cooperativo, lo que implica la negociación y no la imposición como modo de llegar a acuerdos. Esto no excluye la posibilidad de conflicto, sino la vocación de intercambiar recursos, conciliar intereses y lograr compromisos mutuos.

f) La gobernanza implica una transformación de las estructuras institucionales formales. Las estructuras de gobernanza gozan de diversos niveles de autonomía respecto del aparato político administrativo. No obstante, el Estado conserva una capacidad imperfecta e indirecta para dirigir estas estructuras y, fundamentalmente, las redes.

g) Implica la descentralización y fragmentación de la gestión en procesos que tienen lugar en múltiples sitios geográficos y en diversos niveles institucionales, como en el caso de la Unión Europea.

De esta manera, tenemos en el castellano dos términos y dos conceptos diferentes: “governabilidad” y “governanza” (en algunos países se le llama gobernancia), e incluso un tercero si se quiere: “governación”. No ocurre así en el inglés o francés, donde en los últimos tiempos se ha usado el mismo término: “governance”. Si realizamos una correspondencia con el inglés (algo forzada y con algunos inconvenientes), tendríamos las siguientes equivalencias:

a) Gobernación. Se correspondería con el viejo término de “governing”, entendido como elemento procedimental de gobernar, la acción de gobernar.

b) Gobernabilidad. Se correspondería con la extraña palabra -poco usada- de “governability”, entendida en sentido lato como capacidad del sistema político para dar respuestas a demandas sociales y ejecutar políticas. Algunos autores llevan la responsabilidad más allá al atribuir la gobernabilidad al sistema social (Prats i Català, 2001).

c) Gobernanza. Correspondería a la última significación de la “governance”; se relaciona con ciertas características de una sociedad o comunidad en cuanto a presentar un determinado tipo de estructuras, redes e instituciones que posibilitan las interacciones y estilos horizontales de intercambio y cooperación entre el gobierno y diversos actores en procesos de políticas públicas. Sería una cualidad del sistema político-social.

Planteadas las cosas de este modo, queda por establecer qué relación de correspondencia existe entre una capacidad y una cualidad; es decir, si la gobernabilidad determina a la gobernanza o viceversa, o ambas están imbricadas de manera interdependiente. Algunos planteamientos afirman que la gobernabilidad es una variable dependiente de la gobernanza, en la medida en que ésta provee el marco institucional de las reglas de juego que hacen posibles las interacciones e intercambios donde se pueden ejercer efectivamente las capacidades del gobierno (Prats, 2003; Aguilar, 2007; Jiménez, Ramírez y Roncancio, 2007).

Existe una crítica común a ambos conceptos y se refiere a la doble condición de los mismos: a) como posibilidad (utópica) de formas más democráticas, participativas, responsables y eficientes de gobierno; y b) como nuevas formas de contención y control social, como un freno a verdaderas

expectativas y demandas ciudadanas. En este último sentido, la gobernabilidad y la gobernanza no serían más que “ficciones” sobre el funcionamiento acertado de las democracias occidentales, pero que en el fondo revisten otras formas de control cimentadas sobre la necesidad de encontrar nuevos principios de gobierno acordes con las exigencias de una realidad compleja, convulsionada y mundializada.

Similares preocupaciones pueden encontrarse en Mayntz (2000), Hermet (2004) y Gaudin (2002), entre otros, quienes plantean que, si bien bajo el término gobernanza se describen prácticas emergentes y algunas regularidades que delinean un “estilo particular de gobierno”, frecuentemente se descuida el análisis de sus implicaciones políticas y sociales. En efecto, aunque las diferentes estructuras de *governance* parecen adecuadas para la gestión de la complejidad y la búsqueda de la eficiencia, los analistas olvidan preguntarse por sus efectos sobre la democracia. En consecuencia, el análisis debería ocuparse de indagar quiénes participan, cómo lo hacen, con qué recursos y qué intereses son representados, y por otra parte, quiénes son excluidos y cómo se articulan los intereses particulares de los miembros de las redes con la garantía del interés general. Éste es un tema que invita, por ejemplo, a realizar análisis de políticas públicas.

### **La gobernabilidad y la gobernanza desde el análisis de políticas públicas**

Desde el nacimiento “oficial” de los estudios de políticas públicas en 1951<sup>5</sup>, el interés del nuevo campo de conocimientos se dirigió a entender y explicar el proceso de elaboración de las *policies*. El movimiento se originó a partir de dos fuentes de preocupaciones: 1) la escalada de problemas que aparecían como inmanejables para los gobiernos de los países desarrollados dirigió a los *policy makers* (políticos y gobernantes) a buscar ayuda para solucionar estos problemas; y 2) los investigadores académicos actuaron como contraparte, y se aprestaron a aplicar sus conocimientos para tratar esos problemas (Ham y Hill, 1993). Encontramos aquí una preocupación común a la señalada por el Informe de la Comisión Trilateral en 1975, que introdujo el concepto de gobernabilidad (véase el apartado 2); pero en 1951 el énfasis de los estudios de políticas públicas se concentró en mejorar la decisión pública mediante asesoramiento, empleando técnicas de la planificación y la ingeniería de sistemas, entre otras.

De esta manera, se esperaba que los problemas a que se enfrentaban los gobiernos se solucionarían mejorando las decisiones públicas y no estudiando el ambiente que determinaba la calidad del gobierno (esto último es una preocupación más cercana al tema de la gobernabilidad). Las cosas continuaron así hasta finales de los 70, cuando se aprecia un cambio de énfasis hacia la implementación, y el retiro hacia la academia en busca de reformulaciones teóricas. Asimismo, hubo intentos para establecer un centro de estudios de políticas en el Reino Unido que produjera trabajos de alta calidad sobre los problemas de gobierno, pero no llegó a materializarse. Posteriormente, el análisis de políticas entra con fuerza en Europa continental durante los ochenta, recibiendo nuevos énfasis y preocupaciones que tienen que ver con la intervención pública, la legitimidad y el funcionamiento del Estado, y la dinámica social, entre otros<sup>6</sup>.

En todo el recorrido realizado (al menos hasta el final de los ochenta), no se encuentra desde los estudios de *policies* una reflexión que conecte los problemas de la gobernabilidad a su marco de análisis. Esto es apenas obvio si consideramos que los planteamientos sobre gobernabilidad recién estaban apareciendo para la época: “*The policy field includes work that seeks only to understand and explain the process of public policy making - ‘knowledge of’, in Lasswell’s terms. Little can be said about such work that is not also applicable to the social sciences more generally*” (Bobrow y Dryzek, 1987: 4).

Como se adelantó, los análisis de políticas públicas se aplicaron al mejoramiento de las decisiones del gobierno y al diseño de alternativas de políticas públicas, precisamente para la racionalidad de la toma de decisiones. El gobierno aparece como un actor relevante dentro del reparto

del proceso de política pública, pero los estudios y evaluaciones no se realizan tomando en consideración los nuevos aportes relativos a la gobernabilidad o gobernanza.

Sin embargo, recientes aproximaciones provenientes de la comunidad de las políticas públicas han incorporado los temas de la gobernabilidad y gobernanza, como veremos a continuación.

a) *La noción de “policy network” -red de políticas- desarrollada a partir de los 70 es un elemento central de la concepción contemporánea de gobernanza.* Como se dijo, esta última, se refiere en esencia a una forma de coordinación social ejercida a través de redes que en lo político se plasma en una nueva forma de gobierno, en donde la toma de decisiones de política pública se realiza en redes de políticas, escenarios de autogobierno, políticas contractuales, *partenariats*, etc.; todas ellas expresiones de una tendencia a la coordinación horizontal antes que al ejercicio vertical de la autoridad. En este caso, se trata de una evolución que parecería ir del análisis de políticas públicas hacia la gobernanza, en donde la noción de red se convierte, desde un esquema de representación de las relaciones entre actores durante la construcción de una política pública, en la caracterización de una nueva forma de gobierno que trasciende la coordinación política ejercida primordialmente por el Estado o la coordinación a través del mercado (Zurbriggen, 2003; Zurbriggen y Darscht, 2004; Gaudin, 2002; Mayntz, 2000).

b) *Las políticas públicas como instrumento para la gobernabilidad y gobernanza.* Recientemente, Aguilar (2007) ha sostenido que las políticas públicas, junto con la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), han sido usadas por los gobiernos latinoamericanos a efectos de mejorar sus procesos de decisión y gestión, y, de esta manera, aumentar su precaria gobernabilidad; más específicamente, las políticas públicas buscarían mejorar la calidad analítica de las decisiones, mientras que la NGP se ocuparía del tema “gestiológico”.

Para este autor, la gobernanza va más allá que la gobernabilidad, pues está interesada en el proceso de gobierno antes que en incrementar sólo la capacidad del mismo. Sin embargo, su tesis central consiste en afirmar que aunque los gobiernos adoptaron fórmulas ofrecidas por los análisis de políticas públicas y la NGP a fin de asegurar la gobernabilidad, el resultado obtenido de estas prácticas fue el de desarrollar y posibilitar socialmente la gobernanza: *“Lo que se tuvo que iniciar por razones de eficiencia terminó por generar y normalizar un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad en lo concerniente a la dirección de la sociedad. ‘Redes de políticas’, ‘asociaciones público-privadas’, ‘democracia participativa, deliberativa’, ‘presupuesto participativo’, ‘contraloría social’, ‘auditoría ciudadana’, ‘ámbito público no estatal, no gubernamental’, ‘participación solidaria’, ‘cogestión del poder’ (...) han sido algunos de los nombres que se han dado en América Latina a la emergencia del nuevo modo de gobernar interdependiente, interactivo, en coproducción y corresponsabilidad”* (Aguilar, 2007: 13).

Si bien esta aproximación conecta directamente las políticas públicas con la gobernabilidad, fueron en realidad los gobiernos los que al utilizar estas herramientas analíticas y metodológicas, realizaron la conexión entre las políticas públicas y la gobernabilidad. La relación entre políticas públicas y gobernanza deviene como un resultado no buscado inicialmente por los gobiernos, pero sí generado durante el proceso; así como se presenta, es un efecto “carambola”.

No obstante, a pesar del intento, se echa de menos una aproximación que integre, desde los marcos teórico y conceptual de las políticas públicas, las categorías de la gobernabilidad y la gobernanza.

c) *Gobierno de políticas sectoriales y gobernanza de políticas territoriales.* Se desarrolla a partir de una propuesta de Muller (2002) que distingue entre las políticas verticales o sectoriales y las políticas horizontales o territoriales. Las primeras son formuladas desde el nivel central con la necesidad del “gobierno del territorio”, pues estas políticas irradian todo el espectro nacional; por otra parte, las políticas horizontales o territoriales serían realizadas por cada unidad territorial subnacional, pero rompen la lógica sectorial nacional, y por tanto, es allí donde se necesitaría una “gobernanza del territorio” (Jolly, 2007). Es decir, la gobernanza sólo sería predicable en las políticas formuladas e

implementadas por los gobiernos subnacionales, mientras que el gobierno central aplicaría la tradicional noción de gobierno jerarquizado sobre los territorios y regiones. La propuesta es interesante aunque parece desconocer el hecho -y la necesidad- de que los gobiernos nacionales actuales también necesitan dosis importantes de gobernanza en la formulación y ejecución de sus políticas.

### **Las políticas públicas desde los análisis de gobernabilidad y gobernanza**

Los analistas de la gobernabilidad han propuesto recientemente algunas posibilidades de relación con el análisis de políticas. Hemos identificado al menos tres posibles abordajes que relacionan las políticas públicas a partir del problema de la gobernabilidad. Estos han puesto especialmente énfasis en la formación de la agenda pública y en los procesos de implementación, como veremos a continuación.

a) *Gobernabilidad democrática y agenda pública.* Este enfoque rescata el papel de las políticas públicas dentro del “paradigma” de la gobernabilidad, de tal manera que el problema de la gobernabilidad puede ser abordado desde el enfoque de políticas, especialmente si se enfatiza en la construcción social de los problemas y en la agenda pública. Esto ofrece enormes posibilidades para que se pueda realizar una integración de los dos paradigmas, o al menos un tipo de análisis integrado que pueda compartir y utilizar categorías de uno y otro lado. En este planteamiento, el necesario alineamiento entre las demandas sociales, concretadas en términos de problemas públicos, y la capacidad de respuesta gubernativa, conduce al punto neurálgico del proceso mediante el cual esas problemáticas públicas se convierten en políticas públicas. La conexión entre gobernabilidad y políticas públicas ocurre precisamente de esta manera: al momento de la conformación de la agenda pública (Tomassini, 1998; Prats, 2003).

Para Tomassini (1998: 55), el análisis debe centrarse en la *forma* antes que en el *contenido* de la agenda pública, pues lo que resulta más productivo para el analista es la manera cómo es conformada la agenda. En la medida en que una agenda pública es más construida y controlada por la sociedad, mayores serían los niveles de gobernabilidad que se obtendrían. De esta manera, el análisis de políticas públicas permitiría establecer los niveles de gobernabilidad democrática dentro de un subsector específico de políticas.

b) *Gobernabilidad, instituciones y políticas públicas.* Para Prats (2003), deben integrarse el papel de las instituciones con las problemáticas de la gobernabilidad. Ofrece, además, una definición positiva y negativa de la gobernabilidad, según se presenten o no procesos “afortunados” de políticas públicas. De igual manera que en la sección anterior, se concibe la gobernabilidad como la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas; esta definición señala la tensión entre las demandas sociales y las respuestas públicas, entre las necesidades y las capacidades. La anterior sería una aproximación básica y minimalista de gobernabilidad, la cual se pretende enriquecer y complementar al incluir el papel de las instituciones.

Dado que la capacidad de formular e implementar políticas requiere procesos de interacción entre actores estratégicos en diferentes niveles de política, es allí donde se incluye el papel que juegan las instituciones, las cuales funcionarían como las dotaciones en términos de derechos y oportunidades de los individuos, otorgando o negando oportunidades de realización de políticas públicas efectivas para la sociedad (Prats, 2003). Así, la gobernabilidad estaría condicionada por los patrones existentes de interacción (instituciones) y las oportunidades de concreción de políticas que esas reglas o patrones posibilitan: “*Esta es una buena forma de vincular gobernanza y políticas a través de la gobernabilidad, que en último término hace referencia al refuerzo mediante el proceso político de las demandas y preferencias canalizadas institucionalmente y las políticas llevadas a cabo*” (p. 9, negrillas fuera de texto).

De esta manera, la gobernanza estaría referida a procesos de interacción social regidos por reglas de juego (instituciones), y la gobernabilidad pasaría a ser algo más amplio que el desempeño gubernamental; sería la cualidad conjunta del sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el

contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte (Kooiman, citado por Prats i Català, 2001). En esta propuesta, las necesidades no son exclusivas de la sociedad y las capacidades tampoco lo son del gobierno, sino que son interdependientes, como políticas y sociales, como públicas y privadas, referentes al Estado y a la sociedad: las necesidades (demandas) y las capacidades (políticas efectivas) se construyen socialmente y el resultado depende de la estructura institucional y de los actores.

En este contexto es que se propone una doble aproximación al concepto de gobernabilidad: 1) *dimensión analítica*, en cuanto se fundamenta en reglas formales e informales que inciden en la interacción de actores estratégicos, generando un mayor o menor grado *observable* de correspondencia entre necesidades y capacidades; y 2) *dimensión normativa*, en tanto requiere la identificación acerca de cuáles son dichas necesidades básicas y los objetivos a cumplir por las políticas públicas; en este punto, la gobernabilidad se asocia con mayores niveles de democracia y bienestar. La perspectiva analítica ofrece, a su vez, dos tipos de conceptos operativos sobre gobernabilidad: a) negativa y b) positiva.

La gobernabilidad *analítica negativa* se define como la ausencia de ingobernabilidad; la condición necesaria mínima (pero no suficiente) es que exista capacidad de formulación de políticas, lo cual no ocurre en situaciones de crisis de gobierno o de coaliciones donde se impide tal proceso (ingobernabilidad). Este tipo de aproximación se preocupa de la transformación de las preferencias ciudadanas en políticas a través de instituciones políticas, pero no se ocupa de la implementación (como es el caso tratado antes); por ello, las variables frecuentes de análisis son: sistema electoral, sistema de partidos, la relación entre poderes, la ideología y las condiciones económico-sociales.

La gobernabilidad *analítica positiva* complementa la anterior, pues se refiere a la efectiva implementación de las políticas y es la condición suficiente para la gobernabilidad. Aquí las variables que determinan la implementación están referidas en gran medida a los diseños institucionales que posibilitan o entorpecen la implementación de las políticas. Es decir, se hace necesario el análisis de políticas para establecer el nivel de desempeño institucional.

c) *Evolución de la teoría de la gobernanza y políticas públicas*. Mayntz (2000) sostiene que la evolución de la gobernanza está determinada por los énfasis en los estudios de políticas públicas, pero referidos más al contexto europeo que al anglosajón (ver Cuadro N° 1).

**Cuadro N° 1**  
**El paradigma de la *governance* y sus ampliaciones**

Paradigma fundamental	Elaboración de las políticas públicas (por parte del gobierno) e implementación de éstas (a cargo de las agencias públicas).
1ª extensión	Incluye la perspectiva <i>bottom-up</i> : estructura sectorial y comportamiento de los destinatarios.
2ª extensión	Incluye la formulación e implementación de las políticas en el interior de las redes público/privadas y en los sistemas sociales de autorregulación.
3ª extensión	Incluye el efecto de las políticas europeas en las estructuras sectoriales internas y en la hechura de políticas en el ámbito nacional.
4ª extensión	Incluye el nivel europeo de formación de políticas.
5ª extensión	Incluye los procesos políticos de <i>input</i> sobre el nivel europeo y nacional.

Fuente: Mayntz (2000).

La evolución pretende demostrar cómo se fue pasando de estudios iniciales, cuyo énfasis era la acción del gobierno y sus agencias como responsables directos de la conducción política, a extensiones sucesivas del paradigma que ponían el acento en las estructuras, actitudes y comportamientos de las comunidades beneficiarias (1ª extensión); para luego pasar a cuestionar el papel central del Estado

(gobernanza política) y fijar la atención en nuevos centros y escenarios alternativos de decisión política (*societal governance*). De esta manera surgieron los principios del mercado y la autoorganización horizontal como opciones al control político jerárquico de producción de políticas (2ª extensión); finalmente, los procesos de construcción de la Unión Europea exigieron nuevas aproximaciones al estudio de las *policies*, más allá de los marcos del Estado nacional (posteriores evoluciones).

Los cambios de énfasis en los estudios de políticas públicas sirven de indicadores para inducir cambios en el paradigma de la gobernanza; esto haría pensar en la *posible* existencia de un único paradigma conformado por los problemas de la *governance* y su articulación con las políticas públicas. En todo caso, el estudio de las políticas públicas se constituye en un referente fundamental para identificar los cambios que, a nivel de una teoría de la gobernanza, se convierten en determinantes de la acción pública y del papel que se le asigna al gobierno en un momento determinado. Concluyendo: pareciera que el arsenal que ofrece el enfoque de políticas públicas (estudio del proceso, análisis de actores, modelos de elaboración, tipologías y estilos, etc.) es el mismo instrumental que se necesita para estudiar los problemas propios de la gobernanza.

### **3. Propuesta de integración**

Como contribución de nuestra parte, se sugiere que los estudios sobre gobernabilidad y gobernanza se realicen sobre subsistemas de políticas públicas, y para ello se utilice, en la medida de lo posible, el instrumental analítico y metodológico que ofrece el enfoque de políticas públicas. La idea central parte de las siguientes consideraciones.

En primer lugar, la dificultad práctica que existe para realizar estudios sobre gobernabilidad o sobre gobernanza tomando como universo un gobierno, un sistema político o incluso una comunidad. La investigación honesta debe reconocer que sólo podemos analizar fragmentos de la realidad, parcelas o muestras que permiten luego conocer el mundo a partir de procesos concretos y la posterior generalización teórica. Dentro de los estudios de políticas públicas, el tema de los estudios de casos ha sido una limitante (para generalizar resultados), pero a la vez ha resultado en una virtud para el trabajo de campo y la confrontación empírica, que ha enriquecido el entendimiento sobre la manera como proceden en realidad el Estado y los agentes sociales.

En segundo lugar, algunas investigaciones han demostrado las debilidades de los estudios sobre gobernabilidad o gobernanza que apelan a métodos agregados o indicadores macro, pues desconocen las culturas locales y los diferenciales valorativos en la percepción de los problemas (Parrado, Löfler y Bovaird, 2005); así, realizar investigaciones a partir de datos agregados y deducir de ellos el nivel de gobernabilidad o la calidad de la gobernanza, parece ser artificial y engañoso, máxime si lo que se busca luego es realizar comparaciones a partir de estas magnitudes entre diferentes gobiernos o países. Un ejemplo apropiado es el tema de la corrupción y su impacto en la gobernabilidad; pues bien, se pueden obtener indicadores generales sobre la corrupción en un país a partir de la existencia o no de procesos de transparencia y rendición de cuentas (aunque siempre sobre una muestra). Dicho resultado puede salir mal librado en una comparación entre países, pero puede ocurrir que al interior del país en cuestión, el nivel de corrupción no sea considerado como un problema para la gobernabilidad; es más, puede llegar a ser percibido como un factor para la gobernabilidad. Lo que es corrupción gris en una región puede ser considerado como corrupción blanca o negra en otros contextos.

En tercer lugar, permite articular las otras perspectivas de encuentro señaladas más arriba, como por ejemplo el estudio de la gobernabilidad a partir de la conformación de la agenda pública (Tomassini, 1998), o las propuestas sobre gobernabilidad analítica negativa y positiva (Prats, 2003).

En cuarto lugar, los estudios sobre gobernanza remiten a estudios sobre estructuras de interacción, y esto nos lleva necesariamente al tema de las instituciones, las redes y los actores, tan familiares en los análisis de políticas públicas. A nivel teórico, las aproximaciones de Mayntz (2001), Kooiman (2005) y Rhodes (1996) se acercan al estudio de la gobernanza como diversos tipos de redes

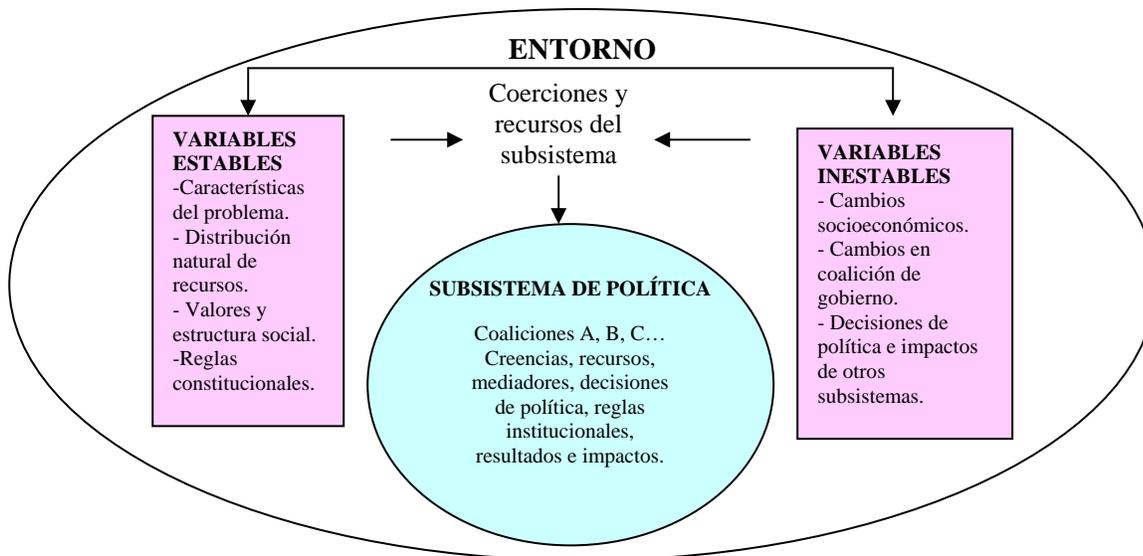
auto-organizadas<sup>7</sup>. A nivel metodológico y aplicativo, las discusiones sobre el diseño metodológico en un estudio realizado sobre estructuras de gobernanza en Bogotá, condujeron a identificar las siguientes categorías de análisis y variables de estudio: a) Interacción (intensidad, normalización y modo); b) Instituciones (formales e informales); y c) Actores (públicos, privados, sociales), lo cual llevó necesariamente a plantear la necesidad de realizar el trabajo sobre un campo específico de acción o intervención pública, esto es, sobre una política pública en concreto.

Efectivamente, el estudio se realizó sobre el subsistema de la política distrital de empleo, y permitió establecer al final la existencia de una *comunidad de políticas* (concepto propio del campo de las políticas públicas) con las siguientes características: “*En suma, con los elementos que hemos debatido, podemos describir la estructura como una red cerrada, fundamentalmente coordinada por actores de carácter intergubernamental e intersectorial, con una leve apertura a la participación de actores privados y sociales. A pesar de existir un tránsito tímido y lento hacia una estructura de gobernanza moderna, que considera la participación de actores heterogéneos en la discusión y decisión, se obtiene que en torno a los asuntos sobre empleo -que abarca un complejo mayor de políticas públicas-, permanece aún un fuerte componente matriz Estado-céntrico en los asuntos de decisión política, expresado en el liderazgo de las instituciones del gobierno distrital, asociadas en gran medida con instituciones del nivel nacional*” (Jiménez, Ramírez y Roncancio, 2007: 291).

Finalmente, para una mejor “*performance*” en los análisis, se sugiere introducir en los estudios sobre gobernabilidad y gobernanza el concepto de *subsistema de políticas*. Autores como Sabatier y Jenkins-Smith (1999) proponen que la unidad de análisis sea el subsistema de políticas; esto es, que se ponga el acento sobre el comportamiento de actores o grupos de actores (como las *advocacy coalition framework, ACF*) en relación con el cambio y la implementación de las políticas, en lugar de centrarse exclusivamente en el proceso secuencial de políticas.

Sobre el particular, el modelo de ACF ofrece dos fuentes de análisis: a) *la existencia de “coaliciones de apoyo” (Advocacy coalition)* compuestas por diversos actores que comparten una serie de valores y creencias sobre la política, lo que les permite coordinar su actividad para lograr sus objetivos en el tiempo. Estas coaliciones compiten entre sí por el dominio conceptual y material de las políticas públicas utilizando diferentes estrategias. b) *La idea de una “política orientada por el aprendizaje” (Policy-oriented learning)*, que alude a las alteraciones del pensamiento o de los patrones conductuales como *resultado de la experiencia y/o la nueva información*, en relación con el logro o revisión de objetivos de la política; en este sentido, los miembros de diferentes coaliciones buscan entender el sistema y su orden para tratar de trascender sus objetivos respecto de la política pública<sup>8</sup>. Sin embargo, el elemento del modelo que nos interesa aquí es que la unidad de análisis para determinar el cambio de políticas en las sociedades modernas no es una específica organización o programa gubernamental, sino un *subsistema de política* (o dominio). Éstos son conformados por actores públicos, organizaciones de carácter privado y organizaciones civiles preocupadas por un asunto público (sector), y están atentos sobre la influencia de la política pública sobre el sector (Gráfico N° 1). Por las características de esta aproximación y sus bondades para el estudio de la acción pública, la consideramos ampliamente conveniente para el estudio sobre la gobernabilidad y la gobernanza.

**Gráfico N° 1**  
**Modelo ACF y subsistema de políticas**



Fuente: Adaptación de Sabatier y Jenkins-Smith (1999).

#### 4. Conclusiones

Tanto los estudios de políticas públicas como los enfoques sobre gobernabilidad y gobernanza han venido apareciendo para hacer frente a la necesidad de entender y orientar la acción pública de las sociedades contemporáneas, sujetas a cambios y transformaciones continuas.

Se sostiene la conveniencia y pertinencia de mantener una diferenciación conceptual entre los términos de gobernabilidad y gobernanza, debido a su origen y usos distintos, a referirse a cosas diferentes y, sobre todo, a la tradición latinoamericana que permite cultivar y aprovechar estos dos conceptos de manera independiente.

Debido al avance del conocimiento y a la formulación de modelos y propuestas en estas áreas, se hace necesario establecer un tipo de conexión más sistemática entre los estudios de políticas públicas y los estudios actuales sobre el gobierno (gobernabilidad, gobernanza), pues falta una mirada integradora que puede ser mutuamente beneficiosa.

Según lo revisado, se comprueba un paulatino acercamiento de estas dos perspectivas de estudio sociopolítico que puede tender a la convergencia. Los puntos de contacto se irán desarrollando en la medida que las respectivas comunidades académicas compartan sus logros y limitaciones; de hecho, cada vez más las comunidades integran las diversas categorías en sus análisis propios, tanto que es posible pensar incluso en una integración a nivel teórico de los enfoques, pues, al final, su objeto de estudio y sus preocupaciones se hacen cada vez más comunes: las demandas sociales y la calidad de la intervención pública.

Desde el enfoque de las políticas públicas ha habido menos contacto con el tema de la gobernabilidad y la gobernanza, pero últimamente se nota un interés en abordar estas temáticas, como el aporte del concepto de redes de políticas a la gobernanza, o la idea de que las políticas públicas territoriales son el campo de la "gubernancia" del territorio, mientras que las políticas sectoriales (nivel nacional) corresponderían al gobierno del territorio. En fin, las propuestas que asimilan las políticas públicas y la gestión como instrumentos al servicio de la gobernabilidad y la gobernanza.

En cambio, desde los estudios sobre gobierno se ha integrado en mayor medida el tema de las políticas públicas: temas tales como la conformación de la agenda gubernativa y su impacto en la gobernabilidad democrática; los conceptos de gobernabilidad analítica negativa y positiva que resultan de la capacidad de formulación e implementación de políticas públicas; la evolución de la teoría de la gobernanza según las prioridades de políticas públicas, entre otros.

A nivel teórico, se podría decir que los cambios de énfasis en los estudios de políticas públicas sirven de indicadores para inducir cambios en el paradigma de la gobernanza; esto haría pensar en la *posible* existencia de un único paradigma conformado por los problemas de la *governance* y su articulación a los análisis de las políticas públicas.

A nivel metodológico, pareciera que los estudios sobre gobernabilidad y gobernanza serían más adecuados y pertinentes si se realizan sobre subcampos o subsistemas de políticas públicas, antes que sobre agregados sociales o indicadores de carácter macro. Ésta es la propuesta de acercamiento que específicamente se propone a manera de contribución; aquí sería de gran utilidad el arsenal que ofrece el enfoque de políticas públicas, en su dimensión metodológica.

Para terminar, se puede concluir que tanto el paradigma de la gobernabilidad como el de las políticas públicas son complementarios e, incluso a veces, necesarios. Las opciones están abiertas, se requiere en consecuencia de trabajos de investigación que refinen y pongan a prueba la integración de los paradigmas de gobernabilidad, gobernanza y el análisis de políticas públicas.

## Notas

<sup>1</sup> Estas *polizei wissenschaft*, serán el referente inmediato de la *Cience Administrative* francesa, la cual, a su vez, será el referente de la actual Ciencia Administrativa o estudios de Administración Pública.

<sup>2</sup> La *corporate governance* aparece en 1937 en las obras de Robert Coase, quien establece que las relaciones de cooperación interna en una empresa permiten reducir o eliminar los costos causados por la adquisición de bienes o servicios en el exterior, como contratos, negociaciones, definición de normas de calidad y otros. La gobernanza se transforma en una metáfora de la política, concebida como una red de actores reunidos con el objetivo de buscar beneficios o lograr una mejor gestión.

<sup>3</sup> En la “*good governance*”, la gobernanza y la gobernabilidad se confunden en uno solo y se habla entonces de rendición de cuentas, de transparencia, de gestión eficiente, de orientación al mercado, de la participación y el control ciudadano, de calidad de las normas e instituciones; en fin, todo esto hace parte de las recetas del “buen” gobierno.

<sup>4</sup> Según Aguilar (2007), la gobernabilidad y la gobernanza aparecen como respuesta a los déficits de gobierno en las sociedades latinoamericanas. La democratización, la apertura económica y la globalización hicieron perder a los gobiernos capacidades, facultades y poderes, generando procesos en los cuales el gobierno no tiene control total ni determinante. Esto generó, a su vez, presiones al gobierno sobre nuevas capacidades directivas relacionadas con la certidumbre jurídica, la seguridad pública, un sistema tributario equitativo y competitivo, una administración pública eficiente y de calidad, la lucha contra la corrupción, la transparencia y la deliberación ciudadana.

<sup>5</sup> Más específicamente en la Universidad de Stanford, durante el simposio organizado por Lerner y Lasswell titulado “*The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*”.

<sup>6</sup> Se puede caracterizar una **primera generación** del análisis de políticas (50, 60 y parte de los 70), por el énfasis en los procesos decisionales, en la formulación y el diseño de políticas, donde el analista cumplía una labor de asesoramiento a-ideológico, bajo el paradigma de la decisión racional. Una **segunda generación** de análisis de políticas (finales de los 70), preocupada más por la reflexión que por la acción mediante asesoramiento, reivindica el papel de la implementación y supera el paradigma racional por un modelo interactivo, transaccional o incremental. Finalmente, una **tercera generación**

de estudios de *policy*, con los aportes europeos proclives a los aspectos ideológico-políticos, supera la anterior perspectiva concentrada en la maximización de la acción estatal (Jiménez, 1998: Cap. 6).

<sup>7</sup> Mayntz (2001) señala tres maneras de cooperación entre Estado y sociedad civil ligadas a procesos de *governance*: arreglos neo-corporativos, redes mixtas, y algunas formas de autorregulación de la sociedad como los gobiernos privados. Kooiman (2005) establece cuatro modos de gobernanza: a) Autogobierno, cuando las interacciones sociopolíticas son muy fluidas al interior de subsistemas autopoieticos; b) Cogobernanza, donde hay formas horizontales de gobierno basadas en la colaboración y coordinación; c) Gobernanza jerárquica, cuando son interacciones de gobierno más formalizadas; y d) Gobernanza mixta, la cual combina modos anteriores. Por su parte, Rhodes (1996) señala que la gobernanza implica la existencia de “*redes inter-organizacionales auto-organizadas*” dentro de las cuales se elaboran las políticas públicas, y que tienden a ser autónomas. Señala que la gobernanza tiene cuatro características: en primer lugar, interdependencia entre organizaciones (que pueden ser no estatales); en segundo lugar, continuas interacciones entre los miembros de la red debido a la necesidad de intercambiar recursos y negociar propósitos compartidos; en tercer lugar, interacciones que se basan en la confianza y están reguladas por reglas de juego negociadas y aceptadas por los actores que participan de la red; y, por último, un importante grado de autonomía de la red respecto del Estado.

<sup>8</sup> También se puede profundizar sobre este modelo en Roth (2002).

## **Bibliografía**

- Aguilar, Luis F. (2007), “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39, Caracas.
- Bobrow, D. y Dryzek, J. (1987), *Policy Analysis by Design*, Pittsburg, University of Pittsburgh Press.
- Crozier, M.; Huntington, M.; y Watanuki, J. (1975), *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press.
- Gaudin, J.-P. (2002), *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Ham, C. y Hill, M. (1993), *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, London, Harvester-Wheatsheaf. 2. ed.
- Hermet, G. (2004), “¿Un régime à pluralisme limité? À propos de la gouvernance démocratique”, en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 54 N° 1, Paris.
- Jessop, Bob (1999), *Crisis del Estado de bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Jiménez, W. G.; Ramírez, C.; y Roncancio, P. (2007), *Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública: propuesta teórica y estudio de caso*, Bogotá, ESAP Publicaciones.
- Jiménez, William (1998), *Conocimiento, poder y democracia*, Bogotá, ESAP Publicaciones.
- Jolly, Jean-François (2007), “Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿regir el territorio o gobernar los territorios? A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002”, conferencia presentada en el Foro Internacional “Globalización, Gobernabilidad y Territorio”, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 29 y 30 de noviembre.
- Kooiman, Jan (2005), “Gobernar en gobernanza”, en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, A. Cerrillo i Martínez (coord.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública; Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (Estudios Goberna).
- Mayntz, R. (2000), “Nuevos desafíos de la teoría de *governance*”, en *Instituciones y Desarrollo*, N° 7, Barcelona.

- \_\_\_\_\_ (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas.
- Muller, Pierre (2002), *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Parrado, S.; Löfler, E.; y Bovaird, T. (2005), “Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 33, Caracas.
- Prats i Català, J. (2001), “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico”, en *Instituciones y Desarrollo*, N° 10, Barcelona.
- Prats, J. O. (2003), “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, en *Instituciones y Desarrollo*, Nos. 14-15, Barcelona.
- Rhodes, R. A. W. (1996), “The New Governance: Governing without Government”, en *Political Studies*, Vol. 44 N° 4, Oxford.
- Roth, André-Noël (2002), *Las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul y Jenkins-Smith, Hank (1999), “The Advocacy Coalition Framework: an Assessment”, en *Theories of the Policy Process*, Paul Sabatier (ed.), Boulder, Westview Press.
- Tomassini, Luciano (1998), “Gobernabilidad y políticas públicas”, en *Fracturas en la gobernabilidad democrática*, R. Urzúa y F. Agüero (eds.), Santiago, Universidad de Chile.
- Zurbriggen, C. (2003), “Las redes de políticas públicas: una revisión teórica”, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (Colección Documentos).
- Zurbriggen, C. y Darscht, P. (2004), “Más allá del Estado y el mercado: innovación y redes”, en *Trabajo e innovación en Uruguay*, E. J. Massera (coord.), Montevideo, Universidad de la República; Trilce.