

NESTA EDIÇÃO:

DA NATUREZA CONTRATUAL DA AUTORIZAÇÃO FERROVIÁRIA PREVISTA NA
LEI 14.273/2021 E SEUS IMPACTOS NA TRANSFERÊNCIA DE TITULARIDADE
MEDIANTE DESAPROPRIAÇÕES E SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS



REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA,
REGULAÇÃO E COMPLIANCE

• RDAI 30

ANO 8 • n. 30 • Jul.-Set. • 2024

*Journal of Administrative Law, Infrastructure,
Regulation and Compliance*

N. 8 • ISSUE 30 • JULY-SEPT. • 2024

COORDENAÇÃO

**AUGUSTO NEVES DAL POZZO E
RICARDO MARCONDES MARTINS**

Revista
dos Tribunais

Qualis
A1

 Thomson
Reuters™

DISEÑANDO GOBERNANZAS: LA INGENIERÍA SOCIAL DE LAS DECISIONES COLECTIVAS

DESIGNING GOVERNANCES: SOCIAL ENGINEERING OF COLLECTIVE DECISION MAKING

AUGUSTO HERNÁNDEZ VIDAL

Abogado especializado en Derecho Administrativo, Master en Desarrollo (University of Kent) y candidato a Doctor en Derecho (Universidad Externado de Colombia).

augustohernandez@outlook.fr

Orcid: [<https://orcid.org/0000-0003-2179-8325>].

DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.30.vidal>].

Recibido: 19.03.2024. Received: March 19th, 2024.

Aprovado: 19.03.2024. Approved: March 19th, 2024.

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

RESUMEN: La gobernanza es un concepto político cuyo contenido legal se puede descifrar al estudiar las normas jurídicas que estructuran las decisiones colectivas que toman las administraciones públicas. El objetivo de este artículo es identificar las reglas básicas y fundamentales para el diseño de gobernanzas. Con ese fin se acuden a algunos ejemplos de gobernanzas colombianas en distintos sectores de política pública como la planeación, el desarrollo de proyectos, el medio ambiente y la prestación de servicios públicos. El propósito es aportar a la construcción de un enfoque técnico y transdisciplinar en el diseño de gobernanzas.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza – Administración Pública – Coordinación – Cooperación – Formación de Grupos.

ABSTRACT: Governance is a political concept whose legal content can be decoded by studying the legal norms that structure collective decision making by public entities. The objective of this article is to identify the basic and fundamental rules for governance design. To this end, some examples of Colombian governances are explored in various sectors of public policy such as planning, project development, environment, and the provision of public services. The purpose is to contribute to the construction of a technical and transdisciplinary approach to governance design.

KEYWORDS: Governance – Public Administration – Coordination – Cooperation – Groups Formation.

SUMÁRIO: 1. Estructura de gobierno y motivación política. 2. Filosofía política de las gobernanzas. 3. Sustancia y procedimiento. 4. Los modos de gobernanza. 5. Formación de grupos y asignación de reglas decisorias. 6. Encadenamientos decisionales. 7. Evaluación y ajuste. 8. Breve análisis de algunas gobernanzas colombianas. 9. Recapitulación: la caja de herramientas. 10. Referencias. 11. Otras obras fundamentales.

1. ESTRUCTURA DE GOBIERNO Y MOTIVACIÓN POLÍTICA

El Estado y la administración pública, ¿nacen y se desarrollan por las interacciones conflictivas entre los actores políticos orientados por sus intereses particulares? O de otra manera, ¿son producto de un diseño delicadamente concebido por ‘científicos sociales’ que dedican un esfuerzo especial a comprender los problemas de la sociedad?

Distintas corrientes de pensamiento ofrecen distintas respuestas a estas preguntas. La respuesta clásica viene de la administración científica y la burocracia profesional: lo público tiene una administración que consiste en una estructura de gobierno que se rige por una Constitución y unas leyes, e incorpora la división del trabajo y un sistema de meritocracia que busca eficiencia y profesionalismo, cuyos resultados se pueden medir por indicadores. Esta perspectiva responde a la pregunta aludiendo a una forma racional de concebir lo público, mediante el análisis y el diseño institucional.

Pero es una posición que admite sus propias deficiencias: los gobernantes, los funcionarios y los ciudadanos pueden estar orientados por sus intereses egoístas, lo cual afectará la cooperación entre ellos². No importa qué tan bien esté diseñada una estructura administrativa y las normas que la rigen, siempre será posible para los actores políticos, sociales y económicos lograr que el sistema se torne a su favor, sea por persuasión legítima o por soborno³. Esta perspectiva explica que lo público es

1. Como citar este artículo | How to cite this article: HERNÁNDEZ VIDAL, Augusto. Diseñando gobernanzas: la ingeniería social de las decisiones colectivas. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* | RDAI, São Paulo, v. 8, n. 30, p. 317-332, jul.-set. 2024. DOI: [https://doi.org/10.48143/rdai.30.vidal].
2. SCHARPF, Fritz. *Games Real Actors Can Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy-Research*. Boulder: Routledge, 1997. p. 256. AXELROD, Robert. *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books, 1981. AXELROD, Robert. *The Complexity of Cooperation: Agent-Based Models of Competition and Collaboration*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
3. BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent*. Indianapolis: Liberty Fund, 1999. p. 4, 121. CUEVAS, Homero. *Proceso Político y Bienestar Social*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1998. p. 160.

1) Identificar el entorno donde va a operar la gobernanza: técnico, social o de mercado.

2) Identificar los grupos (deliberativos, técnicos y decisorio) que van a intervenir en la toma de decisiones y enunciar sus funciones de manera taxativa. Los participantes de cada grupo se deben enunciar con detalle.

3) Identificar las reglas decisorias de los grupos. Las reglas disponibles son: minoría, mayoría absoluta, mayoría calificada y unanimidad. No es recomendable utilizar 'quorum deliberativo' y 'quorum decisorio' porque tienden a crear minorías dinámicas que son susceptibles a estrategias egoístas y desatan debates de interpretación.

4) Identificar las decisiones que se tienen que tomar por la gobernanza y organizar el orden procedimental que tiene que agotar el proyecto de decisión en cada caso a través de los distintos grupos. También se deben diseñar mecanismos comunicativos entre grupos de las diversas gobernanzas para lograr mayor coordinación transversal (homeostasis).

5) Incorporar mecanismos de evaluación y ajuste de la gobernanza asociados a los grupos deliberativos, técnicos y decisorio. Para evitar las modificaciones espurias estas decisiones deberían tomarse por unanimidad o mayoría calificada.

Otros elementos generales que se deben tener en cuenta es el tamaño de la gobernanza y de su plataforma deliberativa, que depende del presupuesto disponible y las necesidades del entorno: un entorno masivo y complejo puede requerir de mayor especialización y cubrimiento territorial de los grupos deliberativos y técnicos. Además, hay elementos complementarios que ayudan a la coordinación de todo el sistema como es la presidencia de los grupos y sus Secretarías Técnicas: estos dos elementos ayudan a que el rector de la política sectorial (Ministerio) tenga una *metagobernanza* sobre la gobernanza a través del manejo de la agenda política y del liderazgo institucional. De otra manera la gobernanza carecería de una coordinación adecuada.

Otros elementos complementarios que debe incorporar la gobernanza son las reglas para la selección de los participantes (posición política, concurso público de méritos, elección por la comunidad, elección por organizaciones científicas, etc.), los periodos de permanencia en la posición y reglas para dinamizar la toma de decisiones en caso de estancamiento (subcomisiones para estudios de profundidad, reglas para archivar proyectos, cláusulas pasarela, vocerías y mediación). Igual de importante es crear reglas para procurar que los procedimientos sean públicos y transparentes (información pública, decisiones tomadas en audiencias públicas).

10. REFERENCIAS

- ACKOFF, Robert. OR: after the post mortem. *System Dynamics Review*, n. 17. 2001.
 AXELROD, Robert. *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books, 1981.

- AXELROD, Robert. *The Complexity of Cooperation: Agent-Based Models of Competition and Collaboration*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- BARNES, Javier (ed.) *Innovación y reforma en el Derecho administrativo*. Sevilla: Editorial Derecho Global, 2006.
- BARNES, Javier. Tres Generaciones del Procedimiento Administrativo. *Derecho PUCP*, n. 67. 2011.
- BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent*. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.
- BUSH, Paul. The Theory of Institutional Change. *Journal of Economic Issues*, n. 21. 1987.
- COVILLA MARTÍNEZ, Juan Carlos. *Coordinación y autonomía en la administración pública*. Pamplona: Aranzadi. 2019.
- CUEVAS, Homero. *Proceso Político y Bienestar Social*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1998.
- DE SCHUTTER, Olivier; LENOBLE, Jacques. *Reflexive Governance: Redefining the Public Interest in a Pluralistic World*. Oxford: Hart Publishing, 2010.
- DEWEY, John. (1946). *The public and its problems. An essay in political inquiry*. Chicago: Gateway Books.
- HENRICH, Joseph. Cultural group selection, coevolutionary processes and large-scale cooperation. *Journal of Economic Behavior & Organization*, n. 53. 2004.
- KOOIMAN, Jan. *Governing as Governance*. Londres: Sage Publications, 2003.
- MARTÍ, José Luis. *La República deliberativa. Una Teoría de la Democracia*. Madrid: Marcial Pons, 2006.
- OLAYA, Camilo. Más ingeniería y menos ciencia por favor. *XI Congreso Latinoamericano de Dinámica de Sistemas*. 2013.
- OLAYA, Camilo; GÓMEZ QUINTERO, Juliana. Conceptualization of Social Systems: Actors First. *Proceedings of the 34th International Conference of the System Dynamics Society*. 2016.
- OSTROM, Elinor. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- PAREJO ALFONSO, Luciano; VAQUER CABALLERÍA, Marcos. *Estudios Sobre el Procedimiento Administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.
- PROVAN, Keith; KENIS, Patrick. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research*, n. 18. 2007.
- SCHARPF, Fritz. *Games Real Actors Can Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy-Research*. Boulder: Routledge, 1997.
- SCHARPF, Fritz. The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, n. 66. 1988.
- SIMON, Herbert. *The Sciences of the Artificial*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- VENNIX, Jac. Group model-building: tackling messy problems. *System Dynamics Review*, n. 15. 1999.
- VON BEYME, Klaus. El Federalismo en la República Federal Alemana. *Revista de Estudios Políticos*. n. 17. 1980.

11. OTRAS OBRAS FUNDAMENTALES

- ARROW, Kenneth. *Social Choice and Individual Value*. New Heaven: Yale University Press, 2012.
- GARGARELLA, Roberto. *El derecho como una conversación entre iguales*. Buenos Aires: Siglo XXI editores. 2021.
- HABERMAS, Jurgen. *Conciencia Moral y Acción Comunicativa*. Madrid: Península. 1996.
- HABERMAS, Jurgen. *La Inclusión del Otro*. Madrid: Paidós. 1999.
- LAFONT, Cristina. *Democracia sin atajos*. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- PETTIT, Philip. *On the People's Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- SEN, Amartya. *Collective Choice and Social Welfare*. Cambridge: Harvard University Press, 2017.
- VELASCO CABALLERO, Francisco. *Administraciones Públicas y Derechos Administrativos*. Madrid: Marcial Pons, 2020.



PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREA DO DIREITO: Administrativo

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- A governança pública como instrumento para a eficácia dos contratos que envolvem *offset* de transferência de tecnologia, de Grace Ladeira Garbaccio e Sarah Russo Leite Saunders – *RT* 1048/37-52;
- Crise e Brasil como "democracia falha": desafio da governança pública para operacionalização do princípio democrático, de Irene Patrícia Nohara – *Crise Econômica e Soluções Jurídicas* 116;
- El derecho fundamental a la buena administración y el derecho administrativo, de Jaime Rodríguez-Arana Muñoz – *RDAI* 19/299-325;
- Governança pública e crise da opacidade: as respostas legislativas às exigências de transparência, de Eneida Desiree Salgado – *Crise Econômica e Soluções Jurídicas* 47;
- La administración y valores del ESG – especial referencia a Uruguay, de Felipe Rotondo – *RDAI* 29/327-346; e
- Precedentes administrativos: um caminho para segurança jurídica nas relações entre a administração pública e os cidadãos, de Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro e Vladimir da Rocha França – *RDAI* 17/23-41.