



El ethos del aprendizaje institucional en Canadá: entre la modernidad y la postmodernidad*

The Ethos of Institutional Learning in Canada: Between Modernity and Post-Modernity

María del Carmen VÁSQUEZ V.

Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos (CESA).

Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

RESUMEN

El trabajo presenta los resultados preliminares de una investigación efectuada en Canadá, en el período agosto-septiembre de 2003, que forma parte de un estudio comparativo con otros países para examinar los actores, procesos e interacciones que intervienen en la formulación de políticas públicas y el desarrollo de capacidades de aprendizaje en instituciones y organizaciones públicas. En la investigación se muestran las lógicas de actuación de los actores, así como sus perspectivas y prácticas en los procesos de formulación de la agenda pública en Canadá. Se utilizan técnicas documentales, discusiones en seminarios, entrevistas y observación. Los hallazgos muestran procesos diferenciados en prácticas organizativas e institucionales de actores tradicionales y emergentes en la formación de las agendas públicas, que definen dos grandes temas: la diferenciación del gobierno y la política y

ABSTRACT

This paper is the preliminary result of research undertaken in Canada during the period August-September 2003, and which is part of a comparative study of several other countries in order to examine the actors, processes and interactions which intervened in the formulation of public policy and the development of learning in public institutions and organizations. In this research the logic motivating the actors, as well as their perspectives and practices in the processes of public agenda formulation in Canada are demonstrated. Documentary techniques, seminar discussions, interviews and observation are employed. The results demonstrate differentiated processes in organizational and institutional practices of new and traditional actors in the formation of public agendas, and which define two large themes: differentiation between government and politics and the re-institutionalization

* El apoyo del ICCS y, en especial el trabajo realizado por Linda Jones durante la estadía en Canadá, así como el de Karina Pomenta en la Embajada de Canadá en Venezuela, fueron factores clave para la culminación de esta fase inicial del estudio. Igualmente, las aclaratorias para el caso obtenidas en el International Summer Seminar en Ottawa y de la entrevista que nos concedió al Dr. Gilles Paquet del Centre of Governance en la Universidad de Ottawa.

la re- institucionalización de sus reglas en el ámbito local, expresando las tensiones entre dos formas de filosofía de gobierno que se debaten entre el neopragmatismo de los sectores emergentes demandantes de una nueva gobernanza y las formas de gobierno colaborativo de mercado, implementadas por los actores tradicionales, quienes plantean el buen gobierno público. En la gestión pública local se expresa el municipio como punto de intersección entre la gestión de la política y el gobierno, que incorporan experiencias de aprendizaje de redes comunitarias, que sugieren un nuevo lenguaje hermenéutico en la administración de los municipios.

Palabras clave: Actores, aprendizaje institucional, Canadá, gobernanza.

of rules on a local level. All this expresses the tension between the two forms of governmental philosophy that are debated over between the neo-pragmatism of emerging demand sectors for new government and the collaborative market forms of government, implemented by traditional actors who propose good public government. In local public management the municipality is expressed as a point of intersection between policy management and government, and it incorporates learning experiences in community networks, which suggests a new hermeneutic language for the management of municipalities.

Key words: Actors, institutional learning, Canada, government.

INTRODUCCIÓN ¹

El artículo presenta la primera fase² de un estudio comparativo entre actores, procesos e interacciones que confluyen en la formación de las políticas públicas, a través de un proceso de aprendizaje continuo, institucional y organizativo, en el cual se integran las significaciones del sistema político, las prácticas de gobierno y la gestión de las políticas públicas.

El propósito de esta primera fase, desarrollada entre agosto y septiembre de 2003, es analizar como estos aspectos intervienen en el caso canadiense e indagar datos cualitativos que permitiesen ampliar las explicaciones teóricas acerca de la disposición de los componentes filosóficos, culturales, políticos y organizativos en las dimensiones y formas de la gestión pública y el funcionamiento de las prácticas donde se generan las políticas públicas.

Para cumplir este propósito se recopilieron datos mediante técnicas de investigación documental, seminarios, entrevistas y observaciones participantes en las Universidades de Ottawa y Carleton, los Archivos y la Biblioteca Nacional de Canadá, las municipalidades de Ottawa y Montreal, las organizaciones comunales de salud y transporte en Ottawa y Montreal para identificar elementos en la lógica argumentativa del caso canadiense.

1 El artículo constituye una revisión de la versión original en inglés titulada "Actors, Social Learning, and Public Organizational Cultural Effectiveness in Canadá".

2 Esta fase del estudio en Canadá fue financiada por el *International Council for Canadian Studies* (ICCS), en el marco del programa Faculty Research Program (FRP), bajo el auspicio de la Embajada de Canadá en Venezuela.

En el análisis se incluyen los criterios para la construcción de agendas políticas de Bruguè y Gomá³, la teoría del sistema político de Luhmann⁴ y Habermas⁵, la gestión de la gobernanza local de Paquet⁶ y la filosofía del pragmatismo en Rorty⁷.

Las características del caso canadiense articulan los supuestos de funcionamiento del sistema político con los estilos de elaboración de las políticas públicas, en los cuales los actores políticos y las reglas del juego institucional constituyen elementos clave para la comprensión de un nuevo discurso que se incorpora como ejercicio en el sistema de decisiones, donde se sustituyen los acuerdos tradicionales por formas de interacción argumentativa, en los que se distinguen claramente los discursos de los actores como una disputa entre el viejo lenguaje y el nuevo vocabulario que promete vagamente grandes cosas⁸. En este discurso emerge una nueva filosofía política de la gobernanza que propone, normativamente, la transformación de las dimensiones políticas tradicionales y la creación de ámbitos diferenciados para la realización de la política y la distribución de sus recursos, alrededor de las prácticas valorativas de las identidades sociales.

Las formas organizativas e institucionales del intercambio discursivo adoptan a las redes como mecanismo en el que se combinan las dimensiones políticas, administrativas y de mercado, donde se han llegado a compartir léxicos morales en el lenguaje, las tradiciones y los valores, que han logrado expresar sus intercambios dialógicos en el derecho, pero que aún demandan una gramática en los elementos constitutivos del sistema político y la re-descripción de las instituciones sociales, que reflejen la incorporación de la nueva filosofía emergente, con base a la defensa de principios contingentes. En la práctica el debate político se ha dirigido a pulsar la inclinación de la balanza electoral y la distribución de los recursos entre las prioridades del desarrollo.

Sin embargo, en el ámbito de la gestión local, las redes han logrado dimensionarse como mapas cognitivos, mediante la integración de estructuras y procesos organizativos a la formulación de las agendas locales, que se han concretado en los gobiernos municipales y provinciales; son consistentes con la raigambre histórica de tradiciones culturales compartidas, pero ponen al descubierto el conflicto de entre las construcciones culturales de valores tradicionales del sistema político con los de la sociedad postmoderna. Ello plantea la discusión de los asuntos concernientes al sistema político (*polity*), la gestión de la política (*politics*) y la administración (*policy*), donde se debaten las decisiones vinculantes del desarrollo con los resultados de las prácticas de gobierno, junto a las nuevas formas de gobernanza, que expresan un pluralismo pragmático, con formas de asociación moral, basadas

3 Bruguè, Q y Gomà, R (1998), coord.: Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona. Editorial Ariel.

4 Luhmann, N. (2002): *Teoría Política en el Estado de Bienestar*. Madrid. Alianza Editorial. 3ª Reimpresión; Ibid (1995): *Social System*. Stanford, California. Stanford University Press.

5 Habermas, J. (2000): *Facticidad y Validez*. Barcelona. Anthropos.

6 Paquet, G. (2003): Entrevista realizada por María del Carmen Vásquez al Dr. G Piquet. University of Ottawa, Centre on Governance. 26 de Agosto; Ibid (2001): "Smart Communities and the geogovernance of Social Learning". En: www.governance.uottawa.ca; Ibid (2000): "Toward a Baroque Governance in 21st Century Canada". En: www.governance.uottawa.ca

7 Rorty, R. (2000): *El pragmatismo: una versión*. Barcelona. Editorial Ariel; Ibid (1991): *Contingencia, Ironía y Solidaridad*. Barcelona. Paídos.

8 A este respecto ver Rorty, R. (2000): Cap. 1.

en los conceptos de igualdad y libertad consagrados institucionalmente, pero que apenas llegan a expresarse en las contingencias locales.

1. ACTORES Y DISCURSOS EN LAS DIMENSIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CANADÁ

Para distinguir esta especie de doble lenguaje de la democracia, colaborativa por un lado y radical por el otro, nos detendremos en el análisis de las formas del discurso político, expresado a través de la definición de la agenda pública en Canadá, en tanto que en ella se concretan las proposiciones de política dentro de los límites de funcionamiento del sistema político, así como también la expresión de las prácticas de los actores políticos.

En las elaboraciones discursivas compiten diferentes aspectos que despliegan perspectivas y enfoques que exponen la tensión entre valores, propósitos y referentes normativos de los actores políticos, económicos y sociales y las redes que ellos forman entre el gobierno y la política a partir de la racionalidad de funcionamiento del sistema político, de las prácticas instrumentales derivadas del Estado de derecho y las expresiones organizadas del sistema social, produciendo cambios en los argumentos de las agendas públicas, que demandan nuevos espacios de actuación pública para legitimar las nuevas prácticas sociales y de ciudadanía validadas en el sistema de derechos, la movilización de dichas prácticas en la creación de formas y capacidades organizativas en la sociedad civil para definir mecanismos de acceso a los recursos públicos y su inserción dentro de nuevas estructuras institucionales de participación y recreación de la democracia.

En estas demandas existe coincidencia con los planteamientos de Habermas⁹ con relación a la triple relación de pertenencia que establecen los ciudadanos con el Estado: a) como individuos, b) como miembros de grupos étnicos o culturales y c) como ciudadanos frente él. De modo que el status de ciudadano frente al Estado identifica las formas normativas de ordenación del espacio público, donde se le incluye como miembro activo de un Estado y se le indican las condiciones del diálogo frente a él.

Mientras tanto, la discusión de los asuntos públicos en la arena política se sigue planteando explícitamente en el “léxico establecido” de las interacciones formalizadas entre los actores del sistema parlamentario que define los temas políticos relevantes para el interés nacional, así como las premisas aceptadas en el contrato social entre el Estado y los ciudadanos y la expansión del bienestar dentro de los mínimos sociales permitidos en la prestación de determinados servicios.

En el contraste de estas perspectivas se debate el discurso para la formulación de las políticas públicas. Por una parte, opera el lenguaje de las negociaciones entre los actores tradicionales del gobierno y el Parlamento, sostenido bajo los supuestos deliberativos de la administración pública moderna: durante varios años han mantenido opiniones conflictivas con relación a las prioridades de atención en los grandes temas nacionales, según haya sido la tendencia predominante de los miembros del Parlamento (liberales o conservadores y sus expresiones locales del bloque québécois y los reformistas) y las posiciones de las agencias y departamentos del gobierno respecto a los cambios en las regulaciones federales, la distribución del presupuesto federal entre las provincias, el destino de las transferen-

9 Habermas, J. (2000): *Ob. cit.* p. 624.

cias federales, la relación entre transferencias e impuestos, las áreas y sectores atendidos por el bienestar social, las estrategias de empleos, entre otros aspectos.

Sobre este particular, la inclusión del tema de reconocimiento de la configuración social francófona ha conducido posiciones conflictivas territoriales entre la provincia de Québec y el gobierno federal, que aunque tiene larga data, se hizo efectiva en el referéndum para la soberanía francófona en 1995 y el conflicto entre la unidad federal y la autonomía al interior de la provincia de Québec, que se puso de manifiesto en las elecciones de 1998, derivando en un aplazamiento de las posibilidades de inclusión de la temática separatista en la agenda política, cuya discusión sigue planteada en los círculos políticos y académicos.

Por otro lado, se encuentra el discurso de los actores económicos de los sectores industriales y otros grupos económicos nacionales y provinciales, quienes plantean una interlocución alrededor de la presencia en el mercado mundial como una de las prioridades de la agenda temática. Entre ellos existen tendencias que demandan un discurso de mercado propio en el escenario mundial, que marque su diferenciación de los Estados Unidos, en las cuales se incluyen posiciones enfrentadas alrededor de la política exterior¹⁰ y la competitividad internacional, que se ha dado en el marco de la integración al NAFTA. Entre ellas se encuentra la promoción de la política del “Branding Canadá”, que puntualiza la identificación de los sectores donde Canadá tiene ventajas competitivas en el mercado global. Entre los actores que la respaldan (industriales, políticos y académicos) existen posturas diferenciadas entre mantener los principios de sustentación de la unidad federal y la soberanía, promover internacionalmente la identidad cultural canadiense, mediante el diseño de estrategias agresivas de posicionamiento del país en la globalización y la separación de los acuerdos comerciales con Estados Unidos.

En la intermediación de las relaciones entre estos actores se encuentra el Public Policy Forum, quien ha tenido un peso importante como grupo de lobbying desde su creación en 1987, actuando como mecanismo de comunicación y consulta entre el gobierno, el sector privado, el parlamento, las universidades, los gobiernos municipales y las organizaciones no gubernamentales promoviendo intercambios entre los diferentes sectores acerca de los asuntos de interés industriales, sociales y políticos y su ubicación en los grandes temas en el debate nacional, la soberanía canadiense y el desarrollo de habilidades para promover políticas independientes de los Estados Unidos¹¹.

La articulación de estos diferentes discursos ha ido configurando una perspectiva de democracia colaborativa, en la que se comparten y deciden objetivos comunes de políticas públicas sobre los asuntos nacionales e internacionales y se llegan a acuerdos de participación de las partes involucradas.

También, en los últimos años, los cambios en las formas de organización y acción colectiva de las minorías étnicas, lingüísticas y de género han planteado la emergencia de nuevos actores en la dinámica social, que demandan la incorporación de nuevos temas a las agendas públicas, que expresen las transformaciones culturales en los valores de la socie-

10 Las posiciones enfrentadas de Canadá y Estados Unidos frente al conflicto iraquí es un ejemplo de la búsqueda de espacios de actuación propios.

11 Aunque existe una variada gama de actores económicos, políticos y sociales en el caso canadiense solo haremos referencia a aquellos que han incidido en los grandes temas de las políticas públicas para los propósitos del trabajo.

dad postmaterialista y la instauración de una forma de democracia radical, sostenida sobre “el reconocimiento común de sus valores ético-políticos”¹² donde se mantienen distintos intereses articulados y el respeto a la libertad individual, a diferencia de los principios políticos de igualdad de una democracia liberal. Entre sus argumentos destacan la extensión de los beneficios del bienestar y la creación de formas de gobernanza local, desde los grupos de identidades compartidas, a partir de un portafolio de opciones que permita escoger entre prioridades locales y beneficios¹³, en distintos niveles territoriales y de proximidad cultural. Ello guarda relación con la necesidad de crear “el sentimiento de seguridad que tradicionalmente han proporcionado la religión y las normas culturales”¹⁴ garantizando los niveles de seguridad social del estado de bienestar postindustrial y enfrentando los conflictos de la sociedad del riesgo¹⁵. Políticamente, implica la reconceptualización del federalismo como sistema político, a través de nuevos contenidos textuales que consideren las asimetrías de poder y la redistribución de los recursos en los ámbitos locales, haciendo descansar en la ciudadanía –o de acuerdo a Mouffe en las distintas ciudadanías fundadas en diferentes principios– y las comunidades organizadas la responsabilidad de la información, recursos y poder¹⁶, para que pueda reproducir su legitimidad en la contingencia¹⁷.

La propuesta de formas innovadoras de gobernanza sugiere nuevas relaciones integradoras y creadoras de solidaridades construidas¹⁸ entre la diversidad de actores del ámbito local como nueva lógica de interacción en el espacio público que implica la reestructuración de los referentes del ordenamiento social, relaciones autónomas en los gobiernos locales con relación a la administración del presupuesto del bienestar social y la implementación de mecanismos de coordinación efectiva para el manejo de la complejidad y fragmentación de los actores, relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y las heterarquías de poder.

En resumen, los resultados en la formulación de las políticas públicas se forman en un conjunto de discursos y decisiones interconectadas de redes políticas, administrativas e institucionales donde se ponen en tensión las racionalidades del orden político y social con sus actos comunicativos. Las actuaciones de los actores tradicionales del sistema político parlamentario y el gobierno federal se debaten entre la defensa de los principios normativos y las decisiones de política del modelo de bienestar. Mientras que, la agregación de intereses y demandas de ciudadanía en torno a la defensa de derechos plurales y la atención de sus demandas en las formas del bienestar, plantea nuevas formas de gobernanza local para ordenar los mecanismos institucionales y para defender sus condiciones dentro de la justicia del discurso del derecho, así como la discusión de las políticas en el marco de la

12 Mouffe, Ch. (1999): *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona. Editorial Paídos. p. 10.

13 Paquet, G. (2003): Entrevista cit.

14 Inglehart, R. (1998): *Modernización y Postmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid. Siglo XXI, p. 42.

15 Beck, U. (1998): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Argentina. Paídos Básica.

16 Paquet, G. (2001): *Ob. cit.*

17 Rorty, R. (2000): *Ob. cit.*

18 Rorty, R. (1991): *Ob. cit.*

igualdad de ciudadanos frente al derecho y las expresiones de libertad, justicia y oportunidades de los grupos locales que movilizan actuaciones hacia la construcción de nuevas identidades políticas.

Por otro lado existen dificultades para la negociación de nuevas reglas de juego donde se reconozcan los nuevos intereses contingentes y contradictorios en las formas de intercambio del Estado con los ciudadanos y, además, con el mercado, deslindando nuevos equilibrios entre el mercado, el Estado y la sociedad canadiense, que cuestiona las bases de soberanía y apertura a la sociedad global, puesto que las condiciones de la unidad canadiense se plantean tanto desde un punto de vista cultural como económico y político. Ello complejiza las dimensiones de la agenda pública, los rendimientos del sistema político y cambios en el *locus* de las políticas de bienestar, que se trasladan desde el poder estatal hacia el poder local, lo cual supone explorar cambios en los estilos de la formulación de las políticas públicas.

La defensa de diferentes valores de la herencia cultural canadiense, los conflictos autonómicos, junto a los valores de la sociedad postmaterialista plantean la coexistencia de valores de auto expresión individual junto a valores tradicionales que requieren aquilatar la discusión para avanzar en los temas de la competitividad global.

2. MARCOS COGNITIVOS, SUPUESTOS Y VALORES EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Las capacidades disponibles para el procesamiento de demandas del sistema se sitúan en los fundamentos teóricos y normativos de funcionamiento del sistema político, las posibilidades cognitivas para incorporar y resolver las necesidades del bienestar, los cambios en las expectativas políticas, las estructuras formales e informales de interacción y las transformaciones de la sociedad.

Este ámbito, siguiendo a Subirats y Gomà ¹⁹, constituye el marco cognitivo de funcionamiento de las democracias avanzadas, en las cuales el gobierno federal organiza las decisiones sustantivas para el mantenimiento de los equilibrios institucionales y macroeconómicos, con base a mecanismos de regulación y los consensos necesarios para desarrollar el proyecto nacional canadiense, dentro de su inserción en la globalización; pero, también se federalizan las decisiones de política en bienestar social.

Los gobiernos provinciales tienen autonomía para decidir sobre esas dimensiones en los espacios territoriales, de manera que el aprendizaje de los mecanismos y los modos de implementación de las políticas en las provincias adquiere dimensiones similares, con la particularidad que las prestaciones del bienestar se han trasladado a las provincias y ellas manejan autónomamente los recursos regionales.

La racionalidad de este modelo de sistema político liberal-democrático descansa en la función redistribuidora del Estado que define las reglas básicas de participación de los actores públicos y ha ido incorporando una nueva institucionalidad para ampliar los referentes de participación ciudadana, con el apoyo de las nuevas tecnologías de información.

19 Subirats, J. y Gomà, R. (2001): "Las Políticas Públicas". Seminario Doctoral: *Políticas Públicas, niveles de gobierno e innovación participativa*, a cargo de Ricard Gomà. Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo. Enero 2001.

Aunque históricamente en Canadá no han habido cambios sustantivos en los marcos cognitivos del funcionamiento del Estado de bienestar, las tendencias políticas entre conservadores y liberales y el cambio en el mapa de actores de la provincia, en años recientes, ha renovado las posiciones frente a la unidad canadiense, mostrando una diferenciación de actitudes, valores y prácticas respecto a los modos de inserción de las provincias en la globalización y su autonomía para manejar algunas regulaciones, como las de inmigración; las transferencias e impuestos; así como los gastos en educación, medicinas y la política social. A esta situación se agrega el descontento con el funcionamiento del sistema federal. Este se expresa de dos maneras: una, la referida a la independencia francófona y dos, la que proviene de los grupos provinciales con relación a la distribución de los recursos entre las prioridades nacionales y los objetivos del bienestar. A esta situación se agrega un elemento que, aunque no forma parte de los desarrollos de este trabajo, constituye un importante componente de las reglas de juego institucional, como es el hecho que la participación de las minorías demandantes de los valores postmaterialistas en la distribución de los derechos al bienestar se encuentra prescrita en la constitución y que, de no ser atendidos en su condición, se apela a la Corte Suprema, quien siempre falla a favor de las minorías. Ello ha abierto un amplio debate respecto al surgimiento del “gobierno de la cortecracia”.

Estos asuntos, que han orientado el debate parlamentario y las decisiones de política fundamentales²⁰, sugieren una combinación de valores sociales, que formarían parte de los procesos de “programación mental colectiva” señalados por Hofstede²¹. Entre los valores políticos se establecen la igualdad de derechos, los fundamentos políticos de la democracia en el equilibrio de sus instituciones²², la estabilidad del sistema político y su evolución, los gobiernos pluralistas; mientras que se esboza una amalgama de valores colectivistas e individualistas en las interrelaciones entre el orden social y político: lo colectivo se reconoce en la formación de identidades en el tejido social, en la valoración del legado social y el desarrollo de una cultura democrática donde interactúan prácticas políticas asociativas con metas de bienestar. Los valores individuales de libertad e innovación se reflejan en la permeabilidad de la sociedad a los procesos de modernización²³ y la velocidad con la cual la sociedad ha incorporado el orden de la sociedad postmaterialista en el derecho y el desarrollo de nuevas tecnologías y servicios, que han colocado al país como el de mayor crecimiento en los últimos dos años en el grupo G-7²⁴, así como también el de mayor capital so-

20 En la revisión efectuada en los asuntos debatidos por la Cámara de los Comunes de Canadá se evidencia las posiciones enfrentadas o entre los miembros del Parlamento, las agencias de gobierno y el gobierno federal con relación a como el presupuesto favorece a algunas provincias, así como el impacto de los cambios en las regulaciones de ciudadanía e inmigración en el empleo para atender la demanda de trabajadores calificados en la industria en Debates of the House of Commons of Canadá (1994-1997). Archivo Nacional de Canadá.

21 Hofstede, G. (1999): *Culturas y Organizaciones. El software mental. La cooperación internacional y su importancia para la supervivencia*. Madrid. Alianza Editorial.

22 Ver estos planteamientos en Weingas, B. (2003): “A Postscript to “Political Foundations of *Democracy and the Rule of Law*”. En: Maravell, Jose M & Przeworski, Adam, editors (2003): *Democracy and the Rule of Law*. Chapter Four. United Kingdom. Cambridge University Press.

23 Esta discusión puede verse en Inglehart, R. & Baker, W. (2000): “Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values”. *American Sociological Review*. February, pp. 19-51.

24 Referencia tomada de Statistics Canada (2003). Archivo Nacional de Canadá.

cial a nivel mundial, según la encuesta mundial de valores²⁵ En este contexto se interconectan diferentes marcos cognitivos en los procesos de decisión que se contraponen a algunos de los hallazgos de Hofstede²⁶ y Hampden-Turner y Trompenaars²⁷ quienes han encontrado dimensiones de valores individualistas en la sociedad canadiense y la sitúan dentro del grupo de países formados alrededor de la competitividad, el logro, el escaso control de la incertidumbre, entre otros aspectos.

Nuestros hallazgos sugieren que la interacción de dimensiones colectivas, asociadas al legado histórico y cultural, con valores postmaterialistas y nacionalistas contraponen dilemas en los procesos clave para el desarrollo, la presencia en el mercado global y los criterios para la sustentabilidad, entre otros aspectos. En primer lugar, los principios de actuación social inclusivos establecen consideraciones acerca de los intereses de los accionistas sociales (*stakeholders*, todos los involucrados en el desarrollo) y las actuaciones del gobierno como árbitro entre los jugadores nacionales, los cuales son importantes para escoger tecnologías intensivas en conocimiento, pero derivan consecuencias con relación a las dimensiones competitivas de la sociedad: limita la inversión en educación porque los talentos hay que buscarlos donde estén y requiere políticas de puertas abiertas a la inmigración de mano de obra altamente calificada, lo cual galvaniza la inserción del país a la globalización a partir de una variable que no garantiza sostenibilidad en el tiempo.

Por otra parte, existen diferenciaciones regionales en el manejo de estas políticas. Se promueve la formación de bloques económicos regionales, que son los que fortalecen la presencia del país en el comercio mundial, a partir de un portafolio de opciones en materia de recursos tecnológicos, mineros, agrícolas, agroindustriales, a la vez que se redefinen las condiciones de la competitividad del país por la presencia de nuevas dimensiones culturales locales en el funcionamiento de los negocios y nuevas formas de gobernanza locales pluralistas y diferentes según las regiones. Según Paquet²⁸, la subsidiariedad que se deriva de estas formas de gobernanza socava los principios del federalismo, pero culturalmente lleva a reconocer que lo que pueda ocurrir significativamente, ocurriría en el plano de lo local.

Igualmente, los valores colectivos, en la medida que expresan la formación de vínculos históricos, sociales y culturales –y que de hecho son condiciones favorables para la acumulación de capital social– evidencian posturas éticas y políticas donde el contexto de la unidad nacional, la soberanía, la identidad política y cultural puede contradecir las especificidades que demandan la innovación y las perspectivas de aprendizaje para la creación de valor.

Entre los resultados de la actuación de estos valores, se han planteado posiciones encontradas entre los grupos políticos reformistas, conservadores y liberales en las regiones, con relación a las decisiones en materia de contribución de la inmigración al desarrollo nacional, la integración regional y la política exterior.

En segundo lugar, los valores se despliegan en las dimensiones simbólicas que han intervenido como argumentos para definir los temas en las agendas públicas y diseñar estrategias

25 Inglehart, R. (1998): Ob. cit., y Valles, J. (2000): *Ciencia Política*. Barcelona. Editorial Ariel.

26 Hofstede (1999): Ob. cit.

27 Hampden-Turner, Ch. & Trompenaars, F. (2000): *Building Cross-Cultural Competence. How to Create Wealth from Conflicting Values*. USA. Yale University Press.

28 Paquet, G. (2004): "Governance on Culture. Words of Caution", En: www.governance.uottawa.ca

para su incorporación, que tienen sus raíces en intereses regionales o identidades de grupo, lo cual ha fundamentado expectativas cognitivas en el sistema político²⁹ a partir de nuevos referentes sociales, dando paso a la re-creación de temas y mecanismos para la elaboración de políticas. Ello plantea múltiples dimensiones y relaciones vinculantes de variada índole (culturales, históricos y postmaterialistas) que han creado sistemas complejos auto referenciales, que mantienen relaciones específicas de funcionamiento, a la vez que constituye el sistema de acciones que busca integrarse a las opciones del orden político existente. En ellos se sostienen diferencias respecto a las responsabilidades federales y regionales en la elaboración y gestión de la política, en la financiación y los alcances del bienestar, así como también en las formas de participación de las agencias gubernamentales en la recaudación de impuestos y distribución del presupuesto de gastos entre los niveles de gobierno, según las áreas de atención, donde la educación surge como intervención prioritaria.

Por otro lado, al sistema se le demandan nuevas formas de gobernanza, a partir de las identificaciones de los intereses locales, que supone la actuación alrededor de nuevos marcos valorativos para lo cual los asuntos de interés común se sitúan en los modelos organizativos y en las formas de operar acuerdos entre actores locales para concertar la distribución de roles entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.

Lo anterior expone mecanismos innovadores de aprendizaje social, que proponen requerimientos al sistema, relativos a la recreación de la democracia en diferentes formas de gobernanza local, que expresan propuestas de reconstrucción institucional, donde se reflejen la pluralidad y la fragmentación³⁰, en los modelos de bienestar y de democracia que, aunque normativamente han sido reconocidos en el sistema de derechos sociales y políticos, no se han desplegado en dispositivos institucionales de gestión. También expresan nuevas interrogantes donde se redefine la distribución del poder desde el ámbito territorial. Este modelo se agota dando paso a nuevas formas de poder y control, definidas desde las “paradojas... que combinen la variedad con los propósitos compartidos, la individualidad con las asociaciones, lo local con lo global”³¹.

En los mecanismos cognitivos del sistema tradicional se promueven los actores tradicionales en las formas de gestión de la política, en la promoción del desarrollo industrial, en los instrumentos de negociación y concertación de intereses nacionales, en los foros de discusión pública y los niveles de decisión.

Sin embargo, la incorporación de procesos de aprendizaje social desde abajo expresa nuevas representaciones del poder y nuevas capacidades sociales que potencian los valores culturales, lingüísticos, históricos y postmaterialistas, como núcleo de formación de diferentes niveles y marcos cognitivos que, aunque han creado sistemas específicos de funcionamiento, todavía buscan la manera de integrarse como opciones alternativas al orden político existente, estableciendo nuevos mecanismos de coordinación a través de formas asociativas de capital social, de las cuales se derivan los apoyos externos y formales que resultan necesarios para establecer las diferenciaciones de roles en el poder local, en los meca-

29 Luhmann, N. (2002): Ob. cit.

30 Paquet, G. (2000): Ob. cit.

31 Handy, (1992): “Balancing Corporate Power: a New Federalist paper”. Harvard Business Review. Vol. 70 No. 6. pp. 59-72, citado por Paquet, G. (2004). Ob. cit.

nismos para la toma de decisiones, en los asuntos de interés colectivo de la comunidad de pertenencia y en las autorizaciones de rol de las autoridades locales.

Estos aspectos coinciden con varios planteamientos donde se sitúan dimensiones cognitivas para el aprendizaje de distinta naturaleza: la contingencia del lenguaje y los mundos de vida que propone Rorty³²; los derechos ciudadanos frente al Estado y las formas plurales de la democracia proclamados por los filósofos políticos radicales³³; las validaciones contextuales de las identidades que definen diversas formas de construcción y una amplia variedad de prácticas sociales³⁴, cuyas expresiones desarrollan distintos tipos de políticas que exponen la multiculturalidad como demanda que ha ido planteando cambios en las expectativas racionales del sistema pero aún no termina de estar reflejada en las formas institucionales.

La distribución de beneficios en el ámbito local y la gestión pública local es apenas el inicio del camino para la redescrición de los espacios de actuación y los referentes para argumentar un nuevo discurso institucional basado en la contingencia, el interés y el bien común. Sin embargo, existen interrogantes con relación a las nuevas tensiones que se plantean: ¿cómo integrar los aprendizajes de la sociedad en capacidades institucionales del sistema dentro de modelos organizados por mundos de vida, por una parte, y la participación en el mercado mundial, por el otro, donde se enfrentan valores conflictivos? Los retos planteados se sitúan en la re-creación de la democracia en nuevos referentes institucionales donde interactúen el desarrollo, la política y la cultura. Las preguntas sobre el nuevo orden plantean respuestas alrededor de solidaridades que no se construyen de manera automática, cuyas derivaciones éticas y políticas en la unidad nacional y la soberanía limitan las condiciones para desarrollar la competitividad y la presencia canadiense en la sociedad global con valores colectivos, puesto que no conducen a la formación de tecnologías sociales que inserten dentro de esa dinámica. Corre el riesgo de convertirse en una simple tecnología para la intervención del espacio traducido en servicios instrumentalistas a la comunidad local y el bien común, ejercitado a través de las instituciones mediadoras del ciudadano con el Estado (Cuadro 1).

3. EL APRENDIZAJE LOCAL COMO EXPRESIÓN DE UN NUEVO LENGUAJE PÚBLICO

En el sistema político canadiense los gobiernos municipales constituyen los escenarios de gestión del modelo de bienestar y justicia social, formulado en niveles superiores de gobierno. En ellos se capitalizan las demandas de bienestar de la comunidad, mediante la organización y ejecución de actividades innovadoras, representativas de las soluciones “catalizadoras” mencionadas por Osborne y Goebler³⁵, que han conseguido redefinir las

32 Rorty, R. (1991): *Ob. Cit.*

33 Ver Mouffe, Ch. (1999): *Ob. cit.*

34 Las prácticas sociales, de acuerdo a Wagner, son las “prácticas de asignación de recursos y de significado”. Ver Wagner, R. (1997): *Sociología de la Modernidad*. Barcelona. Editorial Herder, p. 216-ss.

35 Osborne, D. y Goebler, T. (1994): *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona. Paidós

Cuadro 1
MARCOS COGNITIVOS, VALORES Y ESTRATEGIAS EN LA GESTIÓN
PÚBLICA EN CANADÁ

	Marcos cognitivos	Valores	Estrategias
Sistema político y de gobierno	Estructuras formales de democracia parlamentaria. Gobierno confederado de provincias. Estado de derechos.	Libertad Política	Pluralismo. Gestión de políticas centralizadas en mantenimiento de equilibrios. Búsqueda de consensos sobre mercado y unidad nacional. Descentralización del gasto social.
Actores emergentes en el sistema político	Representaciones simbólicas y expectativas cognitivas en el sistema político. Estado de derechos. Nuevo orden social.	Libertad individual. Valores postmaterialistas. Solidaridad y cohesión social.	Coaliciones regionales. Gobernanza local como nuevos procesos de decisión política.
Estado de bienestar	Mecanismos de financiación y diferenciación de prestaciones entre niveles de gobierno. Autonomía de regiones en gastos sociales.	Igualdad. Justicia. Ciudadanía.	Escenarios de discusión de prestaciones. Procesamiento de demandas mediante desplazamientos de políticas sociales a regiones.

actuaciones de los gobiernos locales y sus representantes políticos como facilitadores del desarrollo, en vez de su rol tradicional en la prestación de servicios.

La transformación de las formas de gobierno municipal burocrático hacia gobiernos innovadores comenzó con la incorporación de nuevas formas de organización de lo público, a partir de la participación combinada de instituciones y ciudadanos en torno a proyectos de desarrollos democráticos en lo local, en los cuales se re-describen nuevas prácticas políticas y sociales, “el nuevo léxico”³⁶ o “gramática”³⁷ de las acciones ciudadanas y condiciones públicas que se muestran en un contexto renovado, que no significa la transformación radical del modelo burocrático, sino la validación de las nuevas prácticas discursivas del sistema político.

36 Rorty, R. (1991): *Ob. cit.*

37 Mouffe, Ch. (1999): *Ob. cit.*

Las autoridades políticas y los ciudadanos trabajan de manera conjunta en el desarrollo de planes y programas estratégicos para las ciudades, que tienden a describir un nuevo lenguaje en la administración pública³⁸, asociado a liderazgos locales creativos que han remozado las formas de ver y entender las situaciones complejas de la comunidad, incorporando nuevas maneras de organizar lo público, tomando en cuenta las capacidades para la auto-organización y la delegación de poder en los individuos. Para ello, recurren a la formación de redes entre el sector empresarial, formas asociativas del tercer sector, universidades y grupos vecinales, mediante las cuales se coordinan las actividades y se define la utilización de recursos en torno a los objetivos comunes del bienestar, creando diseños institucionales que ajustan los diferentes intereses y tienden a la diversificación de los niveles de intervención del gobierno federal y provincial en las prácticas locales, en las cuales se demandan la particularización de diferentes formas de gobernanza que, según Paquet³⁹, reflejen el “bricolage” en el que estén representados los diferentes principios, mecanismos, procesos y culturas donde se deben producir formas de coordinación propias de un entorno caótico de desorden-orden de ideas, que están aún en proceso de formación, pero que son capaces de asegurar una gobernanza innovativa, en la cual se objetan las reglas tradicionales. Este tipo de gobernanza está planteado aún en un plano normativo.

El análisis de dos experiencias municipales en Canadá, en las ciudades de Ottawa y Montreal permite identificar el funcionamiento de esta lógica en dos contextos diferenciados por sus capacidades operativas, intereses ciudadanos discutidos y formas de implementación, pero que tienen como resultado común procesos auto referenciales dentro del sistema político⁴⁰, en los cuales se toman decisiones a partir de los puntos de encuentro entre las distintas interacciones y significaciones de los actores políticos, que son distintas a las condiciones de las relaciones con el entorno⁴¹ y que se presentan en situaciones contingentes para cada caso. En estas interacciones se incorporan las nuevas preferencias ciudadanas, como formas de aprendizaje que se revierten en los otros sistemas y se traducen en mecanismos innovadores de gestión pública, para dar cabida a los cambios de expectativas. Ellas se resuelven como nuevas capacidades operativas en los gobiernos municipales, evidenciando el funcionamiento de culturas organizativas de aprendizaje continuo, en las cuales las metas de la gestión, las estructuras y los procesos organizativos responden a los intereses construidos alrededor de la elaboración y formulación de las políticas en el ámbito local. De esta manera, las demandas de la colectividad producen cambios en las estructuras y procesos de la gestión pública, que colocan al municipio como punto de encuentro entre las aspiraciones colectivas, la gestión de la política, el funcionamiento del mercado y la actuación de los ciudadanos en las decisiones acerca de lo público; es decir, la concreción de los intercambios entre la política y el gobierno⁴².

38 A este respecto ver Farmer, D. (1995): *The Language of Public Administration*. Tuscalosa. The University of Alabama Press y Morgan, G. (1997): *Images of Organization*. California. SAGE Publications. 2nd. Edition.

39 Paquet, G. (2000): *Ob. cit.* Paquet, G. (2004): *Ob. cit.*

40 Luhmann, N. (2002): *Ob. cit.*

41 Luhmann, N. (1995): *Ob. cit.*

42 Estas apreciaciones se evidencian en las dos experiencias municipales estudiadas en la investigación, para extender las conclusiones a todo el país habría que ampliar la muestra.

La actuación de estos elementos ha ido complejizando las relaciones entre los intereses de la comunidad y el poder político y se han ido elaborando nuevos juegos entre los actores para buscar soluciones a las transformaciones propuestas. Entre ellas se sitúan las mencionadas iniciativas de la gobernanza local⁴³, que demandan la delegación de decisiones de poder y desarrollo local, a partir de los procesos de aprendizaje colectivo, instituidos por los vínculos sociales que se crean en organizaciones subsidiarias y la comunidad. Ellas potencian mecanismos innovadores para la formación y aprendizaje de sociedades de conocimiento local, a partir de valores compartidos por la proximidad social y/o las minorías, que lleguen a materializarse en la distribución de recursos, información y poder. El *e-governement* ha surgido como una alternativa para la formación de comunidades inteligentes locales, que coadyuva a la formación de un sistema de aprendizaje social en el que participen diferentes estructuras de aprendizaje desde la industria, el comercio, el gobierno, la comunidad, quienes con sus diferentes prácticas producen conjuntamente la información inherente a la propia experiencia local, para establecer desde allí sus vínculos y compromisos entre si y con el entorno. Para la materialización de este proceso, se reclama la definición de agendas locales específicas, que tomen en cuenta los cambios en las preferencias del sistema, a partir de las nuevas necesidades planteadas.

El municipio constituye la expresión de una comunidad política de intereses, en la cual las autoridades políticas y los actores en las comunidades locales son co-responsables acerca del futuro de su ciudad, los impactos ambientales de la industria, la atención a las necesidades específicas del bienestar, la calidad de vida, los efectos de la inmigración sobre los componentes locales en materia de seguridad social y empleo, entre otros aspectos, generando condiciones para convertirse en actores del desarrollo, haciendo uso de las fortalezas de las tecnologías de información, las capacidades institucionales y las posibilidades que brinda el sistema político para colocar a la disposición de los ciudadanos la eventualidad de participar en la construcción de la nueva gobernanza, desde nuevas redes sociales que sustituyen los viejos intercambios económicos por el rendimiento de las políticas.

La idea de comunidad involucra el “nosotros” rortiano, la actuación de intereses contrapuestos en la contingencia, en la que se construyen las solidaridades necesarias para fortalecer el funcionamiento de la democracia: en los ciudadanos y en sus representantes políticos. Estos canalizan las aspiraciones de la colectividad y aquellos depositan su confianza en la representación política, pero también tienen la capacidad y los dispositivos adecuados para evaluar la acción del gobierno y el funcionamiento de las instituciones.

Los diferentes procesos de la cultura, esto es, los valores, normas, prácticas organizativas en la determinación de prioridades, participación ciudadana, asignación de recursos confirman cómo la interconexión de decisiones políticas y administrativas asegura la continuidad de la gestión de las políticas, mediante la coordinación operativa y el impacto del colectivo en las decisiones de política, que comprometen a los directivos públicos con el diseño de estrategias, planes y proyectos. Estos resultados son consistentes con los hallazgos de Darman⁴⁴ con relación a las funciones asociadas a los sistemas de gestión de políticas.

43 Paquet, G. (2001): *Ob. cit.*, Paquet, G. (2003): *Ob. cit.*

44 Darman, R. (1998): “Note on Policy Development n° 4”, citado por Moore, M (1998): *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público*. Madrid. Editorial Paidós.

En Ottawa, el municipio tiene una estructura política de gobierno, cuyo diseño institucional permite el procesamiento de las demandas que las comunidades le plantean a sus representantes políticos, que son encausadas en términos del análisis de viabilidad política y administrativa y agrupadas según los planes y proyectos presentados por los diferentes sectores que se forman alrededor de las áreas de las agendas temáticas: agricultura, desarrollo económico, servicios de protección, salud, recreación, ambiente y transporte.

Estos comités políticos, reciben el asesoramiento de la comunidad, integrada por grupos de voluntarios, solicitados mediante los medios de comunicación e información que funcionan en las redes comunales. Las deliberaciones y recomendaciones de estos consejos de asesores contribuyen al análisis de las políticas y la evaluación de programas del municipio, en términos de la relación costo efectividad.

La creación de la nueva ciudad de Ottawa (*New City of Ottawa Council*) es un ejemplo de la forma como actuaron las negociaciones entre los actores para enfrentar como agenda temática el reto de la sustentabilidad del desarrollo local. Doce gobiernos municipales se integraron como uno solo en el año 2001, con el propósito de reducir la burocracia administrativa, eliminar la duplicación de esfuerzos, vender activos y otros métodos para reducir costos operativos y aumentar los ingresos públicos, entre los cuales se incluyó el aumento de impuestos municipales, debido a la transferencia de algunas responsabilidades en los gastos de salud y educación, que antes correspondían a los gobiernos provinciales.

El proceso fue difícil pero estuvo acompañado de una estrategia de visión de futuro en el desarrollo de la ciudad, que se concretó en el Plan Ottawa 20/20 que, entre otras iniciativas de desarrollo local, se planteó la formación de comunidades inteligentes, conectadas en redes comunitarias digitales, donde se combinan dispositivos para la consulta a la ciudadanía, la prestación de servicios de bienestar –que integran las nuevas orientaciones valorativas del bienestar– y la atención de los servicios municipales, que apuntan a amalgamar el funcionamiento del *e-government* con formas innovadoras de la democracia local, a través de los procesos interactivos generados por las tecnologías de información. El surgimiento del *e-government* plantea un salto cualitativo en las deliberaciones de la democracia entre los gobernantes y sus ciudadanos, presentándose como una alternativa propicia para la formación de redes entre ciudadanos, necesidades y gobernantes.

En esta experiencia de gobierno municipal se destacan varios aspectos que muestran el rol del municipio en la gestión de las políticas públicas y la creación y distribución de valor público⁴⁵ entre los sectores del gobierno local, la sociedad civil, el voluntariado y los sectores económicos.

En primer lugar, se evidencia un proceso de agregación de valor a la función pública en los diferentes procesos asociados a la organización, planificación y actividades de atención de las funciones públicas y el mantenimiento de la calidad de vida de la población, donde se van desarrollando simultáneamente las capacidades operativas con las formas de participación democrática. Ello se evidencia, por ejemplo, en los mecanismos utilizados para la discusión del presupuesto del municipio. Los concejales tienen la responsabilidad del manejo y utilización de los recursos públicos, para lo cual la ciudadanía ha depositado

45 El planteamiento acerca de la creación del valor público está ampliamente expuesto en Moore, M (1998): *Ob. cit.*

la confianza en ellos. Por su parte, la comunidad participa en la identificación de los problemas considerados colectivamente y en las decisiones acerca del modo de utilización de dichos recursos, ponderando intereses de los actores, beneficios y compromisos políticos.

En segundo lugar, la participación ciudadana en las decisiones es un proceso voluntario que tiene diferentes canales de expresión con los representantes políticos –de manera directa, vía digital o personalmente– que han sido elegidos por la comunidad y en quienes sus habitantes han depositado la confianza.

En tercer lugar, si bien existen grandes lineamientos en las agendas públicas provinciales, relativas a la financiación del bienestar, los ciudadanos pueden tomar decisiones acerca del propio modelo de bienestar de su comunidad, decidiendo si es el caso, un aumento de los impuestos para garantizar sus niveles de bienestar. En los últimos años, en el funcionamiento de estos mecanismos se ha puesto de manifiesto la identificación de las fronteras de responsabilidad respecto del financiamiento del cuidado de la salud y la educación, en vista de la proporción que estos gastos representan para los gobiernos provinciales y municipales, llegando a acuerdos respecto a la construcción de intereses entre lo local y lo nacional. Dentro de los límites de actuación entre los diferentes niveles de gobierno respecto a las lecturas del modelo de bienestar se sitúan algunos de los referentes autopoieticos mencionados por Luhmann, relativos a la auto expresión de los sistemas de forma recursiva, con lo cual se refutaría la tesis de algunos autores ⁴⁶ respecto de su inaplicabilidad a la realidad de los fenómenos organizacionales.

En el caso de Montreal, el municipio tiene una estructura política y administrativa más descentralizada que en Ottawa. Está organizado por distritos (*arrondissements*) formados por su proximidad geográfica y características sociodemográficas, en los cuales se forman diferentes redes, donde existen instancias políticas de decisión intermedias que aprueban las disposiciones de los vecindarios en materias específicas al territorio de competencia y tienen también la autoridad de orientar la distribución del presupuesto para algunos programas pilares para la comunidad, tales como culturales, prevención, recreación, que luego se incorporan a las decisiones políticas.

A diferencia de Ottawa, en la repartición del presupuesto municipal entre las diferentes prioridades se incorporan explícitamente los elementos de defensa de los intereses territoriales y la herencia cultural francesa, así como la promoción de la inclusividad y la solidaridad social, que agregan al lenguaje de la burocracia pública variables de contenido simbólico y valores postmaterialistas. Mientras que la autoridad política, el Alcalde, es responsable de los asuntos relativos al fortalecimiento de la democracia, las relaciones internacionales, intergubernamentales e interculturales; los concejales, como enlaces directos con la comunidad, tienen actuaciones directas con cada una de las áreas de atención, participando en las directivas de cada una de las áreas de atención a la ciudad, al ambiente, a la herencia cultural, entre otras, que representan ámbitos de acción de prácticas sociales específicas.

También existen instancias de consulta a la ciudadanía, que tienen la particularidad, a diferencia de Ottawa, que son consejos permanentes de consultas en cada una de las áreas de competencia de la Ville de Montreal.

46 Entre estos autores cabe mencionar el trabajo de Hernes, T. y Bakken, T. (2003): "Implications of Selfreference: Niklas Luhmann's Autopoiesis and Organization Theory." *Organization Studies*. Volume 24. n°. 9, November. pp. 1511-1535.

Cada comunidad tiene su propia red de comunicación con los servicios públicos y con el gobierno municipal, así como también cada miembro de la comunidad está conectado en red con los servicios comunitarios y del gobierno municipal.

Como experiencia de aprendizaje social, las estructuras organizativas públicas se forman como mapas de trabajo de la gente dentro de la organización formando organográficos, en vez de los tradicionales organigramas jerárquicos de poder y autoridad⁴⁷. En los organográficos se registran, examinan y procesan las relaciones entre las organizaciones, las instituciones y la comunidad relativas al ejercicio de la gobernanza local. A manera de ejemplo, la formulación del presupuesto se somete al escrutinio de la comunidad organizada por sectores de proximidad geográfica, quienes conjuntamente con los concejales, forman comités que lo estudian y lo ponen a la disposición de la comunidad a través de las redes vecinales y los centros de atención comunales, para conocer su opinión y tomar las decisiones presupuestarias, que luego serán las asumidas por la Ville de Montreal como el presupuesto a ser ejecutado por la municipalidad.

En la actualidad, en Montreal se está desarrollando un plan de reorganización del gobierno municipal que desfunciona las megaciudades formadas en el 2002 y las reorganiza alrededor de las líneas lingüísticas anglófonas y francófonas. La lectura de este proceso no es sencilla. Puede significar una forma de interpretar la preservación de un legado histórico, o el reconocimiento de la alteridad postmoderna, pero también puede desatar interrogantes respecto a la justicia y su expresión en la validez normativa del discurso de la alteridad y el nuevo léxico en la contingencia, la cual adquiere un significado renovado y contribuye a la discusión que se ha venido desarrollando en los últimos años con relación al carácter esencialmente hermenéutico de la administración pública⁴⁸, que se concreta como un nuevo lenguaje en el gobierno municipal.

En ambas experiencias, el funcionamiento de los gobiernos municipales ha reforzado el rol de los líderes locales en la creación de condiciones para la sustentabilidad, mediante la utilización de sus fortalezas en el uso de las tecnologías de información que llevaron al país a ser el primero en conectar los servicios locales bajo el sistema de redes. A diferencia de otros países, en los cuales la globalización pudo representar inicialmente una amenaza al poder de los representantes políticos locales, su actuación en los gobiernos municipales de Ottawa y Montreal sugiere la renovación del sistema político y el modelo burocrático de gobierno a partir de formas innovadoras de democracia y de gestión de lo público en los cuales se engranan los diversos intereses de los actores y donde el ciudadano tiene la posibilidad de expresar sus preferencias de bienestar, a la vez que actúa como evaluador de las actuaciones de sus representantes. De hecho, los resultados electorales han sido significativamente favorables a la reelección de la mayoría de los representantes políticos, algunos de los cuales han sido reelectos por aclamación.

47 El concepto de "organográficos" se discute con profanidad en Mintzberg, H. & Van Der Heyden, L. (2001): *Organigraphs: Drawing How Companies Really Work in Harvard Business Review on Organizational Learning*. Boston, MA. Harvard Business School Press. pp. 139-159.

48 El lenguaje hermenéutico en la administración pública se plantea en los trabajos de Farmer, D. (1995): *Ob. cit.*; McSwite, O. R. (1997): *Legitimacy in Public Administration*. London. Sage Publications y Morgan, G. (1997): *Ob. cit.*

No obstante, el logro de este cometido es aún inconcluso. Aunque en la gestión local se han logrado integrar las lógicas del desarrollo local, regional y global, en la búsqueda de los acuerdos entre los grupos de interés de las provincias y regiones se han expuesto posiciones conflictivas respecto a las vinculaciones con el mercado global, la política internacional, y la política doméstica. Igualmente, la diversidad de vínculos existentes entre la pluralidad de actores económicos, líderes aborígenes y sectores de la academia con los sectores del gobierno que formulan e implementan las políticas públicas, producen resultados que pueden comprometer la imparcialidad de las acciones. En la naturaleza de estas relaciones se define la posibilidad de distribución de las nuevas formas de poder que se expresan en los dispositivos de gobierno y en los de formulación y ejecución de las políticas públicas locales; así como en las alianzas estratégicas e investigaciones académicas orientadas a la discusión y ejecución de las agendas temáticas en los espacios geográficos, económicos y sociales, que concentran los recursos del sector privado para la investigación en las áreas de interés en el ámbito local.

CONCLUSIONES

El propósito del artículo es examinar las lógicas de actuación de los actores que intervienen en la formulación de las políticas públicas en Canadá, dentro de sus marcos cognitivos y prácticas organizativas e institucionales. Los hallazgos demuestran que existen dos grandes líneas argumentativas que sustentan la discusión de las políticas públicas, que son representativas, a la vez, de las tensiones entre dos formas de filosofía de gobierno. La primera de ellas está encarnada en la propuesta de democracia colaborativa de los actores tradicionales, quienes plantean políticas de buen gobierno, con acuerdos entre las partes involucradas. En la segunda, se encuentran los actores emergentes situados dentro de una perspectiva democrática radical, que demandan una nueva gobernanza, basada en identidades y mundos de vida.

En el caso canadiense se articulan recursivamente los supuestos de funcionamiento del sistema político tradicional con las actuaciones de los actores políticos emergentes dando lugar a nuevas reglas del juego institucional donde se sustituyen los acuerdos tradicionales por formas de interacción argumentativa, en las cuales se distinguen claramente las racionalidades discursivas de la modernidad y la postmodernidad, que tienden a producir cambios en las configuraciones territoriales, se reconoce la pluralidad de actores y se exploran cambios significativos en los estilos de formulación de las políticas públicas en el ámbito local.

Los intercambios discursivos han adoptado a las redes como mecanismo para llegar a compartir léxicos morales en el lenguaje, las tradiciones y los valores e inclusive se han llegado a validar en el sistema de derechos, pero no han logrado cambios significativos en el sistema político, aun cuando se han venido implementando mecanismos innovadores de aprendizaje social, que han significado formas importantes de recreación de la democracia.

Sin embargo, el funcionamiento de las redes ha logrado dimensionarse como mapa cognitivo de actuación entre la política y el gobierno, y han logrado integrar estructuras y procesos organizativos a la formulación de las agendas locales, aunque en ese proceso se ponen al desnudo el conflicto entre los valores tradicionales del sistema político con los de la sociedad postmoderna. Lo que resulta importante del funcionamiento de las redes es que mediante ellas se ha logrado integrar la discusión de los asuntos concernientes al sistema político (*polity*), la gestión de la política (*politics*) y la administración (*policy*), entre los

cuales se debaten las decisiones vinculantes del desarrollo con los resultados de las prácticas de gobierno

En la gestión pública local, en las experiencias municipales de Ottawa y Montreal se expresa la validación de las nuevas argumentaciones políticas, que ha avanzado en aquellas regiones donde existen diferencias importantes en los valores postmaterialistas postulados, como es el caso de Montreal, aunque ambos resultados sugieren la presencia de una nueva hermenéutica en la administración de los municipios. En ambos contextos existen diferentes preferencias valorativas y soluciones adaptativas, pero el resultado común expone el aprendizaje social continuo, donde las metas de la gestión, las estructuras y los procesos organizativos responden a los intereses construidos alrededor de la elaboración y formulación de las políticas en el ámbito local. La sustentabilidad de las propuestas descansa en la forma como trabaja el mismo sistema político.

Estos procesos se han explicado mediante el rastreo de las interconexiones del desarrollo histórico de la sociedad tradicional y el tránsito hacia los valores postmodernos, el procesamiento político de los requerimientos de diferenciación demandados por redes heterárquicas de poder nacional y local, que responden a expectativas cada vez más fragmentadas y crecientes de actores, que han logrado formas de expresión en las comunidades donde se comparten mundos de vida y en los derechos constitucionales, pero que buscan asegurar su participación en la formulación de sus intereses en el sistema de decisiones políticas.

Al sistema político se le reclaman actuaciones que ponen al descubierto sus posibilidades y limitaciones para dar respuesta, con las capacidades existentes, a los nuevos lenguajes de las prácticas deliberativas morales y políticas desarrolladas en la contingencia y que el propio sistema ha ido procesando en la asimilación de estas prácticas en el sistema de derechos. De esta forma, las decisiones del sistema político se corresponden con las capacidades que éste tiene para ir integrando los nuevos temas en las agendas públicas, en la estructura de relaciones internas, en la red de instituciones y organizaciones que han ido procesando aquellos asuntos que han sido considerados de interés público.

En el plano de la gestión de lo político se construyen las interacciones entre las organizaciones e instituciones públicas y privadas que hacen posible la inclusión de temas en la agenda y, en el plano de la gestión pública se integran operativamente el procesamiento de los recursos y la prestación de los servicios que forman parte del modelo de distribución acordado políticamente.

Esta lógica ha planteado la creación de respuestas creativas desde las nuevas redes de actores, instituciones y organizaciones que interconectan sus prácticas con los actores tradicionales, proponiendo mecanismos locales para la integración a las nuevas redes decisoriales, creando un aprendizaje social por la vía del ordenamiento social fundado desde el derecho, donde se resuelven las contradicciones que el sistema político no logra procesar.

De esta forma, la defensa de derechos ha permitido socializar el aprendizaje de los nuevos valores que se comparten en el ordenamiento social, donde se plantean nuevas capacidades de la gobernanza del sistema, que se traducen en los procesos de discusión de lo político y de su gestión en el ámbito local.

El análisis conduce a una lectura de la participación en el sistema de decisiones desde el bienestar colectivo, donde los compromisos con los asuntos públicos se debaten entre las posibilidades permitidas en el ejercicio de las políticas públicas, la forma como opera en la práctica la asignación de los recursos económicos y de poder, las demandas de integración de fórmulas de relación entre el Estado y los ciudadanos, distintas a las tradicionales del

mercado y la política que sugieren una redefinición de las reglas de juego institucional para hacerlas más permeables a la incorporación de temas cambiantes en las agendas, sin que ello signifique el sacrificio de tradiciones históricas y la apertura a los derechos individuales de la sociedad postmoderna.

Los mecanismos que han desarrollado las minorías para hacer velar sus derechos ha impactado a la cultura política y al rol de las minorías en las comunidades, prescribiendo nuevas actuaciones en la gobernanza local y modelos renovados de bienestar social, que formulan cambios en las agendas temáticas, a partir de una diversidad de relaciones entre actores y nuevos ámbitos para la democracia y el desarrollo.

Estos hallazgos solamente muestran solamente la prefiguración de algunos de los valores predominantes en la lógica de las actuaciones en las formas macro sociales. Sin embargo, ello amerita la verificación de los comportamientos y valores que actúan en las formas micro sociales, lo cual requiere un estudio de mediano plazo entre las diferentes organizaciones que participan en la gestión, lo cual forma parte de una fase posterior de la investigación.