Dinámica de rutinas: aportes para el estudio de la gobernanza multiniveles

<https://doi.org/10.59307/terne1.253>

Morales-Barragán, F. Universidad Nacional Autónoma de México

<https://orcid.org/0000-0002-1318-0448>

Resumen

El presente trabajo recupera rasgos del debate en torno a la gobernanza multiniveles. Esta revisión revela que las rutinas no han ocupado un lugar explícito en estas reflexiones, al mismo tiempo permite ubicar proposiciones que abren la posibilidad de incorporar las rutinas en el análisis de la gobernanza multiniveles. La segunda sección ofrece un panorama de las preocupaciones clave que caracterizan el enfoque conocido como Dinámica de rutinas, al hacerlo se evidencia su orientación centrada en los procesos de formación y reformulación continua de las rutinas, visión que contrasta con la perspectiva original y todavía de uso común que las concibe como respuestas automáticas ante estímulos del entorno y donde la deliberación de los actores está ausente en su ejecución. Los problemas identificados en este panorama sirven para mostrar el aporte que puede brindar la Dinámica de rutinas para analizar los desafíos que entraña la construcción de la gobernanza multiniveles.

Palabras clave: *dinámica de rutinas, gobernanza multinivel, gobernanza.*

Routine dynamics: contributions to the study of multilevel governance

Morales-Barragán, F.

Abstract

This paper reviews features of the debate on multilevel governance. This review reveals that routines have not occupied an explicit place in these reflections, at the same time it allows us to locate propositions that open the possibility of incorporating routines in the analysis of multilevel governance. The second section offers an overview of the key concerns that characterize the approach known as Dynamics of routines. In doing so, its focus on the processes of formation and continuous reformulation of routines becomes evident, a vision that contrasts with the original and still commonly used perspective that conceives them as automatic responses to environmental stimuli and where the deliberation of the actors is absent in their execution. The problems identified in this panorama serve to show the contribution that the Dynamics of Routines can provide to analyze the challenges involved in the construction of multilevel governance.

Keywords: *dynamics of routines, multilevel governance, governance.*

Introducción

La discusión acerca de la gobernanza multiniveles parte de reconocer que la atención de los problemas públicos requiere hoy día una actuación coordinada entre múltiples actores, no sólo gubernamentales, todos ellos operando desde distintos órdenes de gobierno y niveles territoriales. La gobernanza multiniveles aparece, así como un proceso orientado a construir una gestión asociada de los asuntos públicos que expresa formas distintas e inéditas de gobernar, desafío enorme por los innumerables problemas de coordinación que entraña.

El amplio debate sobre la gobernanza multiniveles ha generado, entre otros resultados, tipologías que ponen de manifiesto su carácter diferenciado (Marks y Hooghe, 2004), también propuestas de diseños institucionales formales (Oddone et al., 2016). En esa vertiente se ubican las posiciones normativas que postulan una ruta deseable para construir la gobernanza con base en lecciones genéricas denominadas buenas prácticas (ASF, 2015; Banco Mundial, 2022; Pemán y Jiménez, 2013).

En lo que concierne a las propuestas metodológicas despunta la de Arts y Leroy (2006) anclada en el concepto arreglo en torno a políticas (policy arrangement en el original), en ésta no se parte de supuestos que ciñen el comportamiento de los actores, el énfasis radica en dar cuenta de la senda de construcción de estos acuerdos con base en el registro de cuatro aspectos articulados entre sí: los actores involucrados, sus discursos en torno al problema que los convoca, sus recursos (materiales e inmateriales) puestos en juego y los mecanismos institucionales que dan cauce a sus relaciones.

Esta propuesta aporta una guía de observación para ubicar las configuraciones que pueden hacer posible los acuerdos. Se distancia de las posiciones cuyos análisis tienen un carácter normativo, esto es, la valoración de los hechos en función de lo que se considera deseable. Dicho sesgo limita la comprensión de lo que ocurre; con desapego de los hechos y sus circunstancias se postula un camino deseable para construir la gestión asociada. Esta posición ha sido una constante y puede apreciarse, por ejemplo, en las contribuciones que emplean el concepto gobernanza adaptativa, el cual incorpora como necesidad el carácter multiniveles de la gobernanza. Al respecto puede consultarse a Karpouzoglou et al. (2016) y Chaffin et al. (2014), quienes han sistematizado un número importante de contribuciones, adscritas a dicha perspectiva. La visión normativa

de ese enfoque propone

Implementaciones múltiples de manejo adaptativo anidado dentro de un marco de gobernanza adaptativa crea una cultura de aprendizaje que puede proveer un continuo flujo de información utilizado para coordinar el manejo de los recursos a lo largo de los sistemas socio-ecológicos (Folke et al. 2005, Cosens y Williams 2012) citados en (Chaffin et al., 2014, pág. 7).

Propuestas genéricas, aunque sin duda deseables, sin embargo, el problema fundamental consiste en explicar cómo se construyen, qué hace posible o limita su establecimiento y puesta en marcha. Una propuesta teórica opuesta a la perspectiva normativa se encuentra en la teoría evolutiva de la gobernanza (Van Assche *et al.*, 2014). La preocupación central de estos autores es analizar cómo se estructuran las condiciones que favorecen el establecimiento de las acciones vinculantes que entraña la gobernanza. Por ello sugieren estudiarla poniendo atención a las rutas que dan lugar a tres tipos de articulaciones, instituciones formales y no formales, actores e instituciones y poder y conocimiento, todas ellas relacionadas entre sí.

Tanto la teoría evolutiva de la gobernanza como el dispositivo indagatorio anclado en el concepto *acuerdo en torno a políticas* ofrecen encuadres y herramientas que establecen rutas sugerentes para analizar cómo se construye la gobernanza multiniveles. En correspondencia con esa orientación, distante de la visión normativa hasta ahora hegemónica, en este texto se recuperan discusiones que se ocupan de las rutinas, debate tradicionalmente inserto en las teorías de la organización y ausente en el ámbito del desarrollo regional y la gobernanza multiniveles en particular. Tal reflexión se introduce a partir del enfoque denominado Dinámica de rutinas que se ha estructurado a lo largo de los últimos veinte años.

Para cumplir la tarea señalada, el artículo se desarrolla en los términos siguientes: la primera sección recupera rasgos del debate en torno a la gobernanza multiniveles. Esta revisión revela que las rutinas no han ocupado un lugar explícito en estas reflexiones, al mismo tiempo hace posible permite ubicar proposiciones que permiten incorporar las rutinas en el análisis de la gobernanza multiniveles. La segunda sección ofrece un panorama de las preocupaciones clave que caracterizan la Dinámica de rutinas, al hacerlo se evidencia su orientación centrada en los procesos de formación y reformulación continua de las rutinas, visión que contrasta con la perspectiva original y todavía de uso común que las concibe como respuestas automáticas ante estímulos del entorno, donde la deliberación de los actores está ausente en su ejecución. Los problemas identificados en este panorama sirven para mostrar el aporte que

puede brindar la Dinámica de rutinas para analizar los desafíos que entraña la construcción de la gobernanza multiniveles.

Gobernanza multiniveles: rasgos del debate

Una definición precisa del término gobernanza, sin el adjetivo multiniveles, es ofrecida por (Bevir, 2011), la que señala que "...[ésta] se refiere a nuevas teorías y prácticas de gobernar y los dilemas que éstas han generado." (Bevir, 2011, pág.1).

Más adelante se discuten las posibilidades analíticas asociadas al uso de las expresiones *prácticas de gobernar* y *dilemas que éstas han generado* para incorporar las rutinas en el análisis de la gobernanza multiniveles, por ahora se subraya la importancia de la distinción expresada en la cita previa entre enfoques y procesos, pues el uso común del término gobernanza sugiere una acepción única de la que se desprende en consecuencia un solo camino para su construcción. Al respecto, Zurbriggen advierte que:

... es importante apartarse del enfoque normativo transmitido por los organismos internacionales y retomar el debate europeo sobre redes de políticas públicas y gobernanza, el cual aporta un enfoque metodológico-analítico con mayor capacidad para describir las complejas formas de interacción entre Estado-sociedad y mercado en el nuevo contexto histórico (Zurbriggen, 2011, pp. 58-59).

La advertencia es útil porque invita a recuperar el rico acervo de contribuciones que por décadas han alimentado el debate, el compendio editado por Bevir (2011) es una pequeña muestra de ello. También porque permite matizar la pertinencia del término *buenas prácticas*, mediante el cual se ha pretendido inducir la adopción de un modelo único de gestión asociada que, entre otras cosas, evade los dilemas, la difícil elección entre rutas posibles de actuación, a los que atinadamente hace referencia la definición de gobernanza propuesta por Bevir.

La siguiente cita resulta elocuente respecto del camino indiferenciado que promueven algunos organismos internacionales y justifica la crítica formulada por Zurbriggen (2011): "La Práctica Global de Gobernanza brinda apoyo a los países clientes ayudándolos a crear instituciones competentes, eficientes, abiertas, inclusivas y responsables" (Banco Mundial, 2022). Esta posición considera que la gobernanza sólo tiene una acepción y por tanto sólo hay un camino para construirla.

En la obra coordinada por Morand (2015) se afirma que el término gobernanza multiniveles fue acuñado en 2009 por el Comité de

las Regiones de la Unión Europea. Así, “Gobernanza multinivel significa la acción coordinada de la Unión Europea, los Estados miembros y las autoridades locales y regionales basada en la asociación... para crear y aplicar las políticas de la UE. Esto conduce a que la responsabilidad está siendo compartida entre los distintos niveles de gobierno.” (Comité de las Regiones, 2009 en Morand, 2015, pág. 2)¹.

Al respecto debe tenerse en cuenta que el término surge en el marco de los desafíos que implica la consolidación de la Unión Europea, también que está acotado a la participación de actores gubernamentales.

La inclusión de actores de carácter no gubernamental está contenida en diversas definiciones del término gobernanza, su incorporación en la vertiente multiniveles responde al reconocimiento de que la atención de los problemas públicos exige también la participación de distintos sectores de la sociedad. Esta posición ha sido promovida por la corriente conocida como Nueva Gestión Pública (Gómez, 2013) y también ha sido enfatizada por autores vinculados al enfoque de los sistemas socio-ecológicos (Berkes y Folke, 1994; Binder et al., 2013; Partelow, 2018).

La ampliación del espectro de actores que participan en esta encomienda resignificó el término políticas públicas, actualmente no sólo corresponde a su ámbito evidente de competencia, también expresa la participación de distintos tipos de actores, no solo gubernamentales, en su diseño y evaluación.

La orientación aplicada presente en el origen del término gobernanza multiniveles se aprecia en manuales o guías para su construcción. El texto de Moran (2015) ofrece una guía de planeación sostenible de la energía, aplicada al ámbito europeo y dirigida a autoridades locales y regionales. Para el ámbito latinoamericano un ejemplo se encuentra en el documento de trabajo de CEPAL y Unión Europea, Estrategias de desarrollo productivo subnacional: cómo abordar la gobernanza multinivel. En éste se justifica sin rodeos la pertinencia del sentido y alcance que entraña el concepto gobernanza. La

... combinación de múltiples variables y de una creciente variabilidad de las mismas configura escenarios turbulentos en los cuales los recursos de los actores individuales no son suficientes para generar respuestas eficaces y flexibles, lo cual promueve un enfoque colaborativo que el concepto de gobernanza

¹El Libro Blanco sobre la Gobernanza Multiniveles del Comité de las Regiones puede consultarse en <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/EN.pdf>

intenta captar (CEPAL y Unión Europea, s/f, pág. 2).

Llama la atención que este texto refiere en términos generales el involucramiento de múltiples actores en la atención de los asuntos públicos, pero no dice explícitamente que implica a quienes no desempeñan tareas de gobierno:

Para lograr esta capacidad de mirar integralmente al proceso de desarrollo se requieren de distintos puntos de observación, análisis y acción y de capacidad de diálogo y cooperación entre los actores que se sitúan en estos distintos niveles ... Operar en un entorno multinivel implica por tanto un esfuerzo significativo de coordinación que involucra a un gran número de actores y organizaciones y que apunta a alinear estrategias, políticas y programas distintos para lograr una intervención pública coherente (CEPAL y Unión Europea, s/f, pág. 4).

Hacer realidad la gobernanza multiniveles exige cambios en los papeles tradicionales que han cumplido los actores en la tarea de construir y ejecutar políticas. A los actores regionales ahora se les pide no limitarse a la sola ejecución de políticas nacionales, se les exhorta a convertirse en generadores de políticas específicas, pertinentes para su nivel de responsabilidad. Además, claro está, del papel de copartícipes en la atención de los asuntos públicos que se pide desplieguen los actores no gubernamentales.

Encarar estas transformaciones deseables no puede pasar por alto la observación hecha por Termeer et al. (2010), según los cuales, el nuevo escenario de gobierno manifiesta tres modalidades del desplazamiento del poder y control de los gobiernos: i) hacia actores y organizaciones internacionales, desplazamiento “hacia arriba”, ii) “hacia abajo”, orientado a actores regionales y locales y iii) “hacia afuera”, involucrando al resto de actores de la sociedad.

Esto significa que la construcción de la gobernanza multiniveles entra en conflicto con normas vigentes, pues va siempre más allá del control de los políticos electos o de los responsables gubernamentales encargados de la ejecución.

Para encarar este desafío se ha insistido en que la respuesta se encuentra en proponer nuevos diseños institucionales formales como los Pactos Territoriales Europeos o el Método Abierto de Coordinación (Morales, 2014) y, aunque la referencia a las prácticas de gobernar y la exigencia de desarrollar nuevas capacidades en los actores para generar respuestas flexibles es un señalamiento frecuente, este señalamiento no ha derivado en estudiar las prácticas de los actores, su configuración y evolución. No obstante, estas observaciones dan pauta, como se verá en la siguiente sección, para

incorporar en el análisis de las rutinas en la construcción de los procesos de gobernanza multiniveles.

En lo que concierne al ajuste de la institucionalidad formal vigente, (CEPAL y Unión Europea, s/f) proponen lineamientos que deben orientar su rediseño. Los principios generales que plantean, coordinación y complementariedad, tienen significados específicos. El primero significa que “[todas] las actividades que se abordan a un nivel determinado de gobierno deberían abordarse también en los niveles superiores, no viceversa” (CEPAL y Unión Europea, s/f, pág. 6). Esto es, las políticas específicas deben tener un marco de referencia más amplio. A su vez, el principio de complementariedad plantea que “... una autoridad debe realizar tan solo aquellas tareas que no pueden ser realizadas convenientemente a un nivel más local” (CEPAL y Unión Europea, s/f, pág. 6). Este principio se basa en el supuesto de que la pertinencia de las acciones es mayor a medida que son más próximos el gobierno y la población, esto es, se presume que las iniciativas generadas en el ámbito local tienden a ser más pertinentes. Supuesto deseable, de nueva cuenta, pero que no necesariamente corresponde a las prácticas de los actores en dicho ámbito.

En Morales (2014) se recupera la opinión de Marks y Hooghe (2004), quienes plantean que la gobernanza multiniveles da cabida a distintos diseños institucionales formales. Una de estas modalidades se concibe a partir de un número limitado de jurisdicciones con propósitos generales, a las que se les asignan de múltiples funciones, pero donde al mismo tiempo sólo hay una jurisdicción relevante en un nivel territorial particular, por ejemplo, el municipal o el estatal. Aunque esta modalidad es similar en algunos aspectos a la visión monocéntrica de la gobernanza multiniveles, según estos autores, esto difiere en que el centro de atención se encuentra en las interacciones entre niveles. Brevemente para efectos de comprensión del argumento, la gobernanza monocéntrica, según Marks y Hooghe (2004), corresponde a un enfoque donde el estado nacional es el centro del poder político y la autoridad; los niveles que se contemplan desde esta perspectiva son claramente los jurisdiccionales, en el caso mexicano, federación, estados y municipios. Este enfoque es dominado por la creencia de que el rediseño institucional orientado a crear nuevos órdenes de gobierno, puede mejorar la capacidad gubernamental de atender los asuntos públicos.

Otra variante de la gobernanza multiniveles corresponde a la existencia de un gran número de jurisdicciones especializadas que cumplen diferentes funciones. Una gran diversidad de actores públicos y privados operan en diversos niveles jurisdiccionales y colaboran en arreglos que cambian continuamente. Estas jurisdicciones son flexibles y funcionales y en alguna medida se empalman.

Las ventajas de la flexibilidad se ven acompañadas por los crecientes costos y dificultades que exige la coordinación de tantos actores ubicados en diferentes niveles, lo que implica pérdida de eficacia, asunto particularmente grave cuando se encaran problemas urgentes. Otro problema de este tipo de diseño institucional se ubica en la dispersión de la autoridad del gobierno central (Morales, 2017).

Una crítica radical a la posición de (Marks y Hooghe, 2004) se encuentra en Faludi, quien considera que la primera modalidad corresponde a una forma de gobierno multiniveles, no de gobernanza, pues sólo involucra actores gubernamentales y en su opinión por eso no merece considerarse como gobernanza. Con relación a la segunda variante, la considera una forma difusa, no estrictamente multinivel, de ejercer la gobernanza.

El primer cuestionamiento es significativo pues rechaza la definición de gobernanza multiniveles sostenida por la Unión Europea. Esta crítica, como él afirma, se inspira en lo establecido por Rhodes quien a mitad de los años noventa señaló que la gobernanza se refiere a redes de organizaciones que se autorregulan y que en sus relaciones con el Estado tienen un grado significativo de autonomía (Rhodes, 1996)

El énfasis en encauzar los retos que entraña la gobernanza multiniveles mediante ajustes en los diseños institucionales formales ha dominado por completo el debate y contrasta significativamente con la observación hecha por Romero y Farinós (2011) que resulta inusual y sugerente. Más allá de la referencia que hacen a las buenas prácticas de gobernanza, término aquí cuestionado, estos autores proponen explícitamente considerar las rutinas en el estudio de la gobernanza, sugerencia que modifica el foco de atención de la investigación convencional en la materia:

Las buenas prácticas de gobernanza y sus resultados no dependen de los modelos de organización territorial de los Estados, sino de los procesos y rutinas mediante los que interactúan los actores (un elemento bastante más intangible cuyo cambio y acomodo requiere de más tiempo y esfuerzo)

(Romero y Farinós, 2011 en Morales, 2014, pág.7).

Este señalamiento excepcional y normalmente inadvertido da pie a la discusión que se presenta en la siguiente sección, dedicada a

presentar los rasgos principales del enfoque Dinámica de rutinas y plantear rutas de cómo incorporar el estudio de las rutinas en el análisis de los procesos que aspiran a construir una gobernanza multiniveles.

Dinámica de rutinas: problemas clave y aportes para el estudio de la gobernanza multiniveles

El enfoque Dinámica de rutinas busca esclarecer cómo se crean, mantienen, interrumpen y modifican las rutinas, inquietudes que en primera instancia parecen un sin sentido, pues contrastan con la acepción socialmente generalizada que se otorga al concepto, asociada fundamentalmente a la noción de inercia. Este significado común se gesta al final de los años cincuenta cuando Simon y March plantean que las rutinas son respuestas automáticas a estímulos generados por el ambiente. Esta definición inscrita en una vertiente cognitiva establece que la deliberación no tiene cabida en ese acto de respuesta automática. Las rutinas se convierten en una forma virtuosa de encarar la incertidumbre (Feldman, et al., 2021; Howard-Grenville, 2016).

La obra de Nelson y Winter (1982) *An Evolutionary Theory of Economic Change* constituye un referente fundamental en la transformación del abordaje previo. Estos autores aplican una perspectiva inspirada en la biología evolucionista y consideran que las rutinas expresan patrones de comportamiento predecibles y regulares de las empresas. Para ellos las rutinas cumplen tres papeles:

- (1) Rutinas como genes: las rutinas determinan qué empresas son seleccionadas por el ambiente y de esa manera pueden sobrevivir.
- (2) Rutinas como memoria organizacional: las rutinas almacenan conocimiento en acciones rutinizadas y de esa forma es posible “recordar haciendo” ...
- (3) Rutinas como treguas: en virtud de los diversos intereses de los distintos miembros de las organizaciones, las rutinas sirven como treguas integrales que previenen el conflicto intraorganizacional en las actividades repetitivas (Feldman, et al., 2021, pág. 2).

En la Dinámica de rutinas el foco de atención se traslada, de las organizaciones que despliegan rutinas hacia las propias rutinas, de los procedimientos y el proceso de cognición hacia las rutinas mismas como acciones que son llevadas a cabo por actores específicos en condiciones particulares. La preocupación central de este enfoque radica en indagar cómo se forman y evolucionan las rutinas, una orientación claramente endógena que contrasta con la mirada exógena que explica su formación y modificación a través de estí-

mulos externos que generan respuestas automáticas basadas en experiencias previas.

En la configuración del enfoque Dinámica de rutinas se reconoce el aporte seminal de tres trabajos: Pentland y Rueter (1994), Feldman (2000) y Feldman y Pentland (2003). En el último texto, los autores proponen la siguiente definición de las rutinas, "... patrones repetitivos y reconocibles de acciones organizativas interdependientes llevadas a cabo por múltiples actores" (Feldman y Pentland, 2003 en Howard-Grenville, 2016, pág.1).

Cuando las acciones se despliegan en el tiempo, se aprecia que una rutina puede encarnar una multiplicidad de aplicaciones o ejecuciones que, a su vez, crean y recrean a la rutina misma. Las acciones siguen patrones, pero al mismo tiempo las acciones hacen los patrones. El carácter dinámico de las rutinas se percibe cuando la atención se traslada a las acciones en términos de acciones situadas y patrones de acciones (Howard-Grenville, 2016).

La filosofía pragmatista cumple un papel importante en las aproximaciones desarrolladas por la Dinámica de rutinas. El proceso es la categoría ontológica que apuntala al pragmatismo. "Los Pragmatistas están más preocupados por el flujo, el movimiento, y el devenir de los eventos en el tiempo, que por las variables entendidas como representaciones, objetos o las cosas en general de la vida" (Simpson y Lorino, 2016, pág. 55).

Una pieza clave de la Dinámica de rutinas corresponde a la idea de la acción situada, que también expresa influencias del pragmatismo. El curso de las acciones depende de sus condiciones materiales y sociales. "Más que el intento de abstraer la acción lejos de sus circunstancias y representarla como un plan racional, el enfoque es estudiar de qué manera las personas usan sus circunstancias para lograr acciones inteligentes" (Feldman et al., 2021, pág. 9).

Para comprender las rutinas, Feldman y Pentland (2003) proponen considerar la interacción entre dos aspectos, el ostensivo y el performativo. El primero corresponde a su significado como principio o ideal que ofrece una guía general para la acción; el segundo expresa la rutina en acción. La variabilidad de ésta obedece al ajuste que los actores hacen en relación con el entorno cambiante donde se ubican. Según estos autores la relación entre estabilidad y variabilidad en las rutinas sólo puede ser comprendida al contemplar las relaciones entre los aspectos ostensivo y performativo, el primero aporta un referente que da sentido a la acción, el segundo se despliega en múltiples formas que mantienen e incluso modifican el aspecto ostensivo. "Cuando las personas hacen nuevas cosas, sea en respuesta a cambios externos o a una reflexión sobre sus prácticas, ellas alteran el repertorio de actividades que crea y recrea el aspecto ostensivo de la rutina" (Feldman y Pentland, 2003, pág. 108).

Tanto el aspecto ostensivo como el performativo son creados y recreados a través de la acción, proposición que rompe la idea de que las rutinas cierran la posibilidad de la improvisación y la novedad.

La indisolubilidad de ambos aspectos se manifiesta en el hecho de que "... lo ostensivo tiene sentido sólo cuando es derivado de las actuaciones; los artefactos de una rutina como un procedimiento operativo estandarizado, o una rutina deseada o imaginada no pueden ser considerados como una rutina" (Howard-Grenville, 2016, pág. 3).

Feldman *et al.* (2021) relatan cómo sucede la ampliación del encuadre acerca de las rutinas cuando se sugiere el uso de los términos realizar y modelar (*performing y patterning* en el original); de la caracterización de las rutinas en términos de la articulación de los aspectos ostensivos y performativos, la preocupación principal se traslada hacia su devenir. Así:

La Dinámica de rutinas ofrece ahora tanto una ontología de procesos más débil basada en la idea de que las rutinas están constituidas por los aspectos performativos y ostensivos, y una ontología de procesos más fuerte basada en la idea de que las rutinas se aplican a través de las acciones de realizar y modelar (Feldman, *et al.*, 2021, pág. 9).

Responder a la pregunta de qué fenómeno empírico es una rutina se relaciona con el vínculo y distinción entre rutinas y prácticas. Las proposiciones siguientes contribuyen a guiar la identificación de unidades de observación, asunto que resulta fundamental en la intención de incorporar el estudio de las rutinas en el análisis de la gobernanza multiniveles.

Las rutinas son un subconjunto de las prácticas en el sentido de que toda rutina es una práctica-práctica, pero no toda práctica es una rutina. Un aspecto que revela a las rutinas como prácticas es que están claramente dirigidas al cumplimiento de ciertas tareas. De ahí se desprende la importancia de saber cómo se cumplen las tareas y cómo la orientación de estas últimas incide en la forma en que las rutinas se estructuran y ejecutan. Este último aspecto exige indagar sobre la secuencia de las acciones y con ello la configuración de sus patrones. Los patrones de acciones tienen una naturaleza recurrente, lo que sugiere ubicar las experiencias de los participantes con previas aplicaciones de los patrones de acción y cómo esto afecta futuras aplicaciones o ejecuciones.

A diferencia de la visión convencional que considera a las rutinas como respuestas automáticas, donde la deliberación está ausente, la Dinámica de rutinas establece que éstas requieren esfuerzo y al mismo tiempo expresan un logro emergente.

La referencia al esfuerzo tiene significados precisos. Si la eje-

cución de una rutina no logra el resultado o aparece un imprevisto, ésta se ajusta, no sin rezago, para producir lo deseado.

Otra variante consiste en que cuando los resultados fruto de la aplicación de las rutinas abren nuevas oportunidades, las rutinas pueden expandirse. Finalmente, cuando los resultados no alcanzan los parámetros o referentes establecidos, dicho coloquialmente, se quedan cortas en sus resultados, entonces se intensifica su aplicación.

Lo anterior señala que las rutinas como logros esforzados traen consigo variaciones en los desempeños. A su vez, la expresión que considera a las rutinas como logros emergentes se refiere al empeño desplegado para producir cambios en los resultados o en las propias rutinas.

Se aprecia que las rutinas se interpretan desde la Dinámica de rutinas como patrones fluidos, recombinaciones de acciones, no como entidades fijas e inamovibles cuya transformación solo depende de estímulos externos.

En cuanto a los métodos susceptibles de emplearse en la Dinámica de rutinas, el compendio editado por Feldman *et al.* (2021) dedica una sección completa que expone distintas opciones, entre ellas, la etnometodología, la modelación basada en agentes, el análisis de secuencias, los experimentos de campo y las redes de narrativas. Enseguida una exposición sucinta de este último basada en Pentland y Kim (2021), texto que además contiene una amplia bibliografía sobre el tema.

Las redes de narrativas ofrecen un método para resumir y comparar las diversas actuaciones que surgen de aplicar las rutinas. Esto es, permite analizar cómo la variabilidad surge de la estabilidad.

Los nodos de la red representan eventos, no personas; las relaciones entre los nodos muestran secuencias de acciones, no comunicaciones o tipos de afinidades. El conjunto de secuencias produce la red y muestra una narrativa, esto es, una secuencia de eventos que tiene inicio, etapa intermedia y final.

Las recombinaciones de las secuencias, conexiones entre nodos, muestran senderos de cómo pueden hacerse las cosas, formas de llevarse a cabo las prácticas. Algunos fragmentos de la red pueden considerarse subrutinas.

Los aspectos ostensivos son representados por senderos típicos o ya establecidos. Los aspectos performativos se revelan en el conjunto actualizado de los senderos actualizado. La formación de nuevos patrones de acción se identifica a partir de nuevos senderos. La recombinación y repetición de senderos genera nuevas rutinas. La tasa de recombinación está influenciada por factores como el número de usuarios y la variedad de problemas que se enfrentan. En términos generales se reconoce que entre más personas estén

resolviendo más problemas se incrementa el número de soluciones posibles. El método de las redes de narrativas se utiliza, entre otras cosas, para explorar la transferencia de ideas y prácticas.

La Dinámica de rutinas propone un enfoque y también métodos, estos últimos solamente enunciados o abordados someramente en este texto, que ofrecen pistas sugerentes para analizar las prácticas asociadas al propósito de construir procesos de gobernanza multi-niveles. El foco de atención, una vez que se introducen las rutinas desde este enfoque, se desplaza de los diseños institucionales formales hacia las prácticas de los actores involucrados en el afán de atender los asuntos públicos de manera colegiada. Esto no significa que aquellos diseños no sean tomados en cuenta, simplemente se sugiere una línea de indagación aún no atendida.

Avanzar en esta dirección exige necesariamente identificar ámbitos de interacción específica donde convergen múltiples actores para atender problemas públicos particulares. La sección cierra haciendo referencia a una herramienta útil para encarar esa tarea.

Ken y Morales (2022) presentan y utilizan el Ensamble de dinámicas territoriales, herramienta metodológica cuyo propósito es, precisamente, identificar ámbitos de interacción entre actores involucrados en problemas diversos.

El Ensamble de dinámicas territoriales (en adelante Ensamble) es un instrumento útil para registrar y analizar interacciones humanas de distinta naturaleza. Da cabida a relaciones de colaboración y de conflicto, ambas con distinto grado de intensidad. Su punto de partida es la identificación de asuntos o problemas relevantes que generan interacciones múltiples entre diversos actores (individuales y colectivos), también registra los mecanismos institucionales que dan cauce a dichas interacciones. El Ensamble está integrado, entonces, por problemas, actores y mecanismos institucionales (Ken y Morales, 2022, pág. 5).

Enseguida una representación matricial del *Ensamble* y un comentario de por qué puede ser utilizado como puente metodológico para luego analizar las prácticas y las rutinas con base en el enfoque de la Dinámica de rutinas.

Tabla 1. Ensamble de dinámicas territoriales de un problema cualquiera

Mecanismos institucionales (ejemplos)	Actores			
M1: reglas de operación de un programa	A1	A2		An
M2: leyes reglamentarias	A3	A4	A2	
M3: contratos	A2	A1		An
M4: bandos municipales	A1	A3	A4	An

Fuente: *Elaboración propia con base en Ken y Morales (2022, pág. 5).*

Como se ha discutido en la primera sección de este artículo, la gobernanza multiniveles hace referencia al proceso orientado a atender problemas públicos mediante la concurrencia de actores diversos, gubernamentales y no, que operan desde distintos niveles territoriales. Este proceso establece sistemas de interacción multiniveles. El *Ensamble* permite identificar los elementos básicos que integran dichos sistemas.

Los mecanismos institucionales formales ubicados en la primera columna son ejemplos, pero la función general de ellos, como la de todo mecanismo institucional, es establecer los cauces de las interacciones entre los actores que están involucrados con cualquier problema.

La contribución del Ensamble al propósito de incluir el estudio de las rutinas en los procesos de gobernanza multiniveles radica en que permite identificar ámbitos de interacción específicos (los renglones de la matriz) donde ocurren prácticas y rutinas desplegadas por los actores para atender los problemas públicos. El Ensamble ofrece una representación básica del sistema de interacciones que caracteriza a la gobernanza multiniveles y estructura la indagación acerca de las prácticas y rutinas asociadas a esas interacciones.

Reflexiones finales

La finalidad última de este texto es la de sugerir una línea de indagación aún no atendida. Estudiar el papel de las rutinas en el afán de construir procesos de gobernanza multiniveles. Como ha sido expuesto, el debate sobre la gobernanza multiniveles se ha caracterizado hasta ahora por su orientación normativa y centrado su atención en los diseños institucionales formales que pueden ser favorables para construir dichos procesos. Aun así, ha sido posible ubicar proposiciones dentro de tal debate que sugieren vetas de reflexión útiles para introducir el análisis de las rutinas. En particular, resulta clave el señalamiento, inserto en la definición de gobernanza propuesta por Bevir (2011) acerca de las prácticas y dilemas que se enfrentan al construir y operar sistemas de gobernanza

multiniveles, pues traslada la atención de los diseños formales a las prácticas y los dilemas que se enfrentan cuando éstas se despliegan. En el mismo sentido, destaca especialmente la referencia explícita de Romero y Farinós (2011) de analizar la gobernanza centrando la atención en los procesos y las rutinas desplegadas por los actores, más que en los modelos de organización

El panorama presentado en la segunda sección ubica rasgos centrales del enfoque que llamado Dinámica de rutinas. Esta corriente no sólo ha significado un cambio de paradigma en la concepción y estudio de las rutinas, también plantea desafíos que es necesario encarar para poder aprovechar sus aportes, acotados hasta ahora al campo de las teorías de la organización, al estudio de la gobernanza multiniveles. Un desafío ineludible para avanzar en esta dirección radica en diseñar estrategias de investigación que permitan identificar las prácticas recurrentes que despliegan distintos tipos de actores en su afán de atender los asuntos públicos de manera colegiada. El Ensamble de dinámicas territoriales, expuesto de manera sucinta al final de la segunda sección, ofrece una vía para atender tal desafío.

Incluir el estudio de las rutinas ofrece una veta prometedora, hasta ahora no explorada, para comprender la construcción de los procesos de gobernanza multiniveles.

Bibliografía

- ASF (Auditoría Superior de la Federación de México) (2015) *Fundamentos conceptuales sobre la gobernananza*. http://www.sefisver.gob.mx/XXVAsamblea/Fundamentos/Fundamentos_Conceptuales_Gobernanza.pdf
- Arts, B. y Leroy, P. (2006). *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Dordrecht, Springer.
- Banco Mundial (2022) *Gobernanza*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/governance/overview>
- Berkes, F. y Folke, C. (1994) *Linking Social and Ecological Systems for Resilience and Sustainability*. Beijer Discussion Paper Series, no. 52, Stockholm, Beijer International Institute of Ecological Economics.
- Bevir, M. (2011) *The SAGE Handbook of Governance*. London, Sage.
- Binder, C. R. *et al.* (2013) Comparison of Frameworks for Analyzing Social-ecological Systems. *Ecology and Society*, vol. 18, no. 4, JSTOR. <http://www.jstor.org/stable/26269404>.
- CEPAL y Unión Europea (s/f) Estrategias de desarrollo productivo subnacional: cómo abordar la gobernanza multinivel, documento de trabajo. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/gobernanza_multi-nivel_v5_v1.pdf
- Chaffin, B. *et al.* (2014) A decade of adaptive governance scholarship: synthesis and future directions. *Ecology and Society*, 19(3): 56.
- Faludi, A. (s/f) Multi-level (Territorial) Governance: Three Criticisms. <https://>

- www.sciencespo.fr/coesionet/sites/default/files/Faludi%20-%20Multi-level%20%28Territorial%29%20Governance%20-%20Three%20Criticismms.pdf
- Feldman, M. (2000) Organizational routines as a source of continuous change. *Organization Science*, 11(6), 611-629.
- Feldman, M y Pentland, B. (2003) Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative Science Quarterly*, 48(1), 94-118.
- Feldman, M. et al. (eds.) (2021) *Cambridge Handbook of Routine Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Feldman, M. et al. (2021) What is Routine Dynamics? En Feldman, M. et al. (eds.), *Cambridge Handbook of Routine Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1-20.
- Gómez, C. (2013) Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su Implementación, *Daena: International Journal of Good Conscience*. 8(1), 177-194.
[http://www.spentamexico.org/v8-n1/A14.8\(1\)177-194.pdf](http://www.spentamexico.org/v8-n1/A14.8(1)177-194.pdf)
- Howard-Grenville, J. et al., (eds.) (2016) *Organizational Routines*. Oxford, Oxford University Press.
- Howard-Grenville, J. Advancing a process perspective on routines by zooming out and zooming in. En Howard-Grenville, J et al., (eds.) *Organizational Routines*. Oxford, Oxford University Press, 1-19.
- Karpouzoglou, T. et al. (2016) Advancing adaptive governance of social-ecological systems through theoretical multiplicity. *Environmental Science & Policy*, 57, 1-9.
- Marks, G., Hooghe, L. (2004) Contrasting visions of multi-level governance. En I. Bache, I. y Flinders, M. (eds.) *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 15-30.
- Ken, C. y Morales, F. (2022) Diseño institucional del comercio no formal en regiones fronterizas: una propuesta metodológica. En Martínez, S. et al. (eds.) *El orden mundial reconfigurando las teorías, las políticas públicas regionales y sus resultados migratorios*, AMECIDER, IIEc-UNAM, México, <https://www.amecider.org/>
- Morales, F. (2014) Escalas territoriales y gobernanza transfronteriza. En Soto, W. y Ramírez, J.C. (eds.) *Territorio y espacios transfronterizos. Una visión desde Centroamérica*. Heredia, Costa Rica, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, 1-15.
- Morales, F. (2017) Modalidades de Gobernanza y condicionamientos entre escalas. *Revista Intellector*, año XIII, vol. XIV, no. 28, CENEGRI, septiembre-diciembre, 31-46. www.revistaintellector.cenegri.org.br
- Morand, C. (coord.) (2015) *A Guide to Multi-level Governance*. . <https://www.local2030.org/library/210/A-Guide-to-Multi-level-Governance-For-Local-and-Regional-Public-Authorities.pdf>
- Oddone, N. et al. (2016) *Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Partelow, S. (2018) A review of the social-ecological systems framework: applications, methods, modifications, and challenges. *Ecology and Society*, vol. 23, no. 4, december <https://www.jstor.org/stable/26796887>.
- Pemán, I. y Jiménez, G. (2013) *La gobernanza multinivel como alternativa a la*

- gestión del desarrollo del medio rural*. <https://www.consultores-urbanismo.com/archivos/documentos/577ef1154f3240ad5b9b413aa7346a1e.pdf>
- Pentland, B. y Rueter, H. (1994) Organizational routines as grammars of action. *Administrative Science Quarterly*, 39(3), 484-510.
- Pentland, B. y Kim, I. (2021) Narrative networks in Routine dynamics. En Feldman, M. et al. (eds.) *Cambridge Handbook of Routine Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press, 184-195.
- Simpson, B. y Lorino, Ph. (2016) Re-viewing routines through a pragmatist lens. En Howard-Grenville, J et al., (eds.) *Organizational Routines*. Oxford, Oxford University Press, 47-70.
- Termeer, Catrien J. A. M. et al., (2010.) Disentangling scale approaches in governance research: comparing monocentric, multilevel, and adaptive governance. *Ecology and Society*, 15(4): 29. <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art29/>
- Van Assche, K. et al. (2014) *Evolutionary Governance Theory*. New York, Springer.
- Zurbriggen, C. (2011) Gobernanza: una mirada desde América Latina, *Perfiles Latinoamericanos* 38, <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n38/v19n38a2.pdf>