

Canto Sáenz, Rodolfo  
Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política  
Gestión y Política Pública, vol. XXI, núm. 2, 2012, pp. 333-374  
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13324933002>

# Gobernanza y democracia

## De vuelta al río turbio de la política

Rodolfo Canto Sáenz\*

Tomando como punto de partida los conceptos de gobernanza de Rhodes y Kooiman, el artículo desarrolla una crítica a la tesis del gobierno compartido entre gobiernos electos y actores de la sociedad civil o del mercado por sus implicaciones potencialmente adversas para la democracia, tales como la indefinición en materia de rendición de cuentas de los actores no gubernamentales, la falta de núcleos mayoritarios de la población en las redes de actores y la ausencia de políticas redistributivas en los discursos de la gobernanza. Sobre esta base se argumenta la necesidad de volver la vista a la arena política tradicional como espacio de afirmación ciudadana, agregación de demandas sociales y principal opción de participación política para grandes núcleos de la población en países de América Latina. El trabajo sostiene que fortalecer la democracia pasa por el perfeccionamiento de la política, antes que por su evasión hacia las redes de gobernanza.

*Palabras clave:* gobierno, gobernanza, democracia, política, desarrollo político.

*Governance and Democracy: Back to the Dirty River of Politics*

Taking as its starting point the concepts of governance of Rhodes and Kooiman, the article develops a critique of the theory of shared government between elected governments and civil society or market actors for its potentially adverse implications for democracy, such as the uncertainty regarding accountability of nongovernmental actors, the lack of presence of major groups of the population in the networks of actors and the absence of redistributive policies in the discourse of governance. On this basis, it argues the need to look back to the traditional political arena as an area of public statement, aggregation of social demands and the main option for political participation by large groups of the population in Latin America. The paper argues

---

\* Rodolfo Canto Sáenz es profesor-investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán. Calle 60 por 57, núm. 491-A, Centro, 97000, Mérida, Yucatán. Tels: (999) 928 67 56 y 930 09 00, ext. 1321. Fax 923 46 08. Correo-e: rodolfo.canto@uady.mx.

Artículo recibido el 29 de junio de 2010 y aceptado para su publicación el 18 de septiembre de 2011.

that strengthening democracy goes through the development of politics, rather than by their escape into the networks of governance.

*Keywords:* government, governance, democracy, politics, political development.

## INTRODUCCIÓN

Proveniente del mundo anglosajón, el concepto de *gobernanza* se ha vuelto muy popular en la teoría y la práctica de la administración y las políticas públicas en América Latina. Es un concepto popular pero *impreciso*, como acota R. Rhodes en su muy citado artículo “The New Governance: Governing without Government” (Rhodes, 1996). Esta imprecisión se mantiene hasta la fecha y el concepto sigue requiriendo un esfuerzo de definición previo a su empleo. Antes de proponer su propia definición, Rhodes describe seis usos comunes del término gobernanza (aunque aclara que existen otros más): como *estado mínimo*, como *gobierno corporativo*, como *nueva gestión pública*, como *buen gobierno*, como *sistema sociocibernético* y como *redes autoorganizadas*.

Posteriormente, Rhodes formula su propia definición con elementos de estos términos, en especial —según aclara— de las relativas al estado mínimo, el sistema sociocibernético y las redes autoorganizadas: la gobernanza se refiere a redes interorganizacionales autoorganizadas, que complementan a las jerarquías y a los mercados como *estructuras de gobierno* en la asignación autoritativa de recursos, con ejercicio de control y coordinación.

También en los años 90 otro conocido autor en la literatura de la gobernanza, Jan Kooiman, la define como el patrón o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de las intervenciones interactivas de todos los actores involucrados, patrón que no puede ser reducido a un actor o grupo de actores en particular, toda vez que ninguno de ellos tiene todo el conocimiento y la información requeridos para resolver problemas complejos, dinámicos y plurales. En vez de basarse en el estado<sup>1</sup> o el mercado, la gobernanza sociopolítica apunta a la creación de patrones

---

<sup>1</sup> A solicitud expresa del autor, y por considerarlo de suma importancia para el sentido y la filosofía del artículo, en este texto se utilizará “estado” (con bajas) para referirse a la institución Estado-nación. (Nota del editor)

de interacción en los que son complementarios el gobierno político jerárquico tradicional y la sociedad autoorganizada, y en los que la responsabilidad y la rendición de cuentas de las intervenciones se extiende a actores públicos y privados (Kooiman, citado en Rhodes, 1996, 657).

Más adelante, Kooiman amplía su concepto original de gobernanza con elementos del nuevo institucionalismo y de la teoría de sistemas para proponer tres modos de gobernanza: *autogobernanza*, *cogobernanza* y *gobernanza jerárquica*, así como tres órdenes de gobernanza: un primer orden, concerniente a los problemas y oportunidades societales; un segundo orden, relativo a las instituciones, y un tercero, o metagobernanza, relativo a los valores y normas de la propia gobernanza. Introduce, asimismo, el concepto de *gobernanza interactiva*, que difiere de otros modelos en su aplicabilidad y existencia en diferentes escalas societales, desde la local hasta la global, con autoridades y responsabilidades intersectoriales superpuestas; en adición a las redes horizontales, todos los arreglos verticales de gobierno entre entidades públicas y privadas forman parte también de la gobernanza. Sin embargo, Kooiman mantiene el sentido original del concepto como patrón o estructura en el que no sólo el estado, sino también el mercado y la sociedad civil, tienen papeles prominentes en el gobierno de las sociedades modernas (Kooiman, 2003 y 2004).

La reseña de los usos del término gobernanza podría extenderse indefinidamente, algo que no es el propósito de este artículo. Las definiciones de Rhodes y Kooiman son muy útiles como punto de partida porque contienen los elementos y las implicaciones básicas del concepto de gobernanza de uso más generalizado en la actualidad:

- No sólo el gobierno *gobierna*; las redes autoorganizadas y los mercados, en tanto estructuras de gobierno, *también gobiernan*. El gobierno ha perdido el monopolio de la función de gobernar.
- Las redes son el espacio privilegiado del gobierno de los *actores*. Los actores son “cualquier unidad social que posee agencia o poder de acción. Esto incluye a individuos, asociaciones, líderes, firmas, departamentos y organismos internacionales” (Kooiman *et al.*, 2008, 3).
- La responsabilidad y la rendición de cuentas de las intervenciones se

extienden a actores públicos y privados, en tanto que comparten la función de gobernar.

Y en efecto, como también dice Rhodes, el concepto de gobernanza se ha vuelto muy popular, no sólo en el pensamiento anglosajón sino en muchas partes del mundo, incluida Iberoamérica. Para un recuento de los planteamientos sobre la gobernanza en nuestros países pueden verse, entre otros, los trabajos de Blanco y Gomà (2003), Prats (2005), Aguilar (2006) y Sahuí (2009). Con pocas excepciones, los planteamientos son en general favorables a la gobernanza y, como se verá más adelante, la idea de un gobierno compartido entre el gobierno tradicional y los actores de la sociedad civil es bien vista por muchos pensadores, académicos y también practicantes de la función pública en esta región del mundo, con una característica que cabe mencionar: los defensores —a veces auténticos promotores— de la gobernanza se sitúan a todo lo largo del espectro político, desde posiciones conservadoras afines al liberalismo ortodoxo hasta posiciones severamente críticas de lo que suelen denominar *neoliberalismo*.<sup>2</sup>

La popularidad de la gobernanza es algo notable, habida cuenta de sus implicaciones potencialmente adversas para la democracia: un gobierno compartido entre autoridades democráticamente electas y otras que no lo son genera muchas interrogantes, como también las genera la idea misma de *actores*, por oposición a los muchos que, más allá del voto, no tienen esa capacidad de agencia y poder de acción a la que se refiere Kooiman, y también la idea de la responsabilidad y rendición de cuentas en la gobernanza, muy claras cuando se trata de actores gubernamentales, en cuyo caso deben rendir cuentas a los poderes constituidos y a sus ciudadanías, pero mucho menos claras cuando se trata de actores privados *que también gobiernan*.

En realidad las implicaciones de la gobernanza potencialmente adversas a la democracia fueron señaladas desde el principio por algunos de sus proponentes. Así, Rhodes reconoce que:

---

<sup>2</sup> Una explicación muy completa del significado del prefijo *neo* aplicado al liberalismo clásico puede verse en Gómez (1990).

Hay un obvio conflicto entre los principios de la rendición de cuentas en una democracia representativa y la participación en redes que pueden ser abiertas sin estar formalmente sujetas a la rendición de cuentas... Las redes interorganizacionales ya se han extendido y proliferado. Esta tendencia no ha sido debidamente reconocida aun cuando tiene implicaciones importantes, no sólo para la práctica del gobierno británico sino también para la rendición de cuentas democrática. La gobernanza como redes autoorganizadas es un reto a la gobernabilidad (*governability*) porque las redes devienen autónomas y resisten al gobierno central; están llamadas a convertirse en el primer ejemplo de “gobernar sin gobierno” (Rhodes, 1996, 667 [traducción mía]).

Las críticas a las implicaciones de la gobernanza adversas a la democracia no han quedado sin respuesta. En un trabajo reciente, Kooiman y algunos de sus colegas se refieren a la relación entre ambas en estos términos:

Como un juicio de hecho, el enfoque de la gobernanza interactiva sostiene que muchos actores en diferentes posiciones y niveles de la sociedad están involucrados en la gobernanza. Pero también hay un lado normativo en la ecuación, la comprensión de que la amplia participación societal en la gobernanza es una expresión de la democracia y, por lo tanto, un estado deseable de los asuntos. Así, nosotros abogamos por la amplia participación en la gobernanza tanto desde el punto de vista normativo como desde el práctico (Kooiman *et al.*, 2008, 3 [traducción mía]).

Como se verá más adelante, no sólo Kooiman sostiene que la gobernanza no se opone en ningún sentido a la democracia, sino antes bien la favorece, siempre que se logre la *amplia participación societal* en la gobernanza. Sin embargo, las dudas persisten. Ni Kooiman ni ningún otro teórico o propONENTE de la gobernanza ha logrado demostrar que es posible lograr que la totalidad de los individuos-ciudadanos participen en ella, como no sea a través del voto universal, base normativa de la democracia y no de la gobernanza. Aun suponiendo que esto fuera posible, quedarían dudas sobre los diferenciales de recursos, capacidad de agencia o poder de acción entre los distintos actores de la sociedad civil, asimismo, sobre la posibilidad real de

igualar la suma de los intereses específicos de los distintos actores al interés general de la sociedad.<sup>3</sup>

Un rasgo común que se aprecia en la literatura sobre la gobernanza, aca-  
so más acentuado en los autores iberoamericanos que en los del mundo  
anglosajón, es la defensa de la gobernanza sobre la base de una aguda y seve-  
ra crítica a la política tradicional, a los partidos políticos, a los políticos y  
—sobre todo en América Latina— a los gobiernos ineficaces, inefficientes,  
 llenos de corruptelas, derrochadores, autoritarios y un largo etcétera. La  
 gobernanza es presentada como la alternativa viable de superación de todo  
 o de mucho de esto, ya que permitiría rescatar las grandes decisiones sobre  
 los problemas públicos del *río turbio de la política* (Harriss, 2007) para lle-  
 varlas a las aguas transparentes de la gobernanza. También es notable la co-  
 incidencia entre autores de muy distintas corrientes de pensamiento en sus  
 críticas a la arena política tradicional y a los gobiernos constituidos como  
 base de la afirmación de la gobernanza.

En el presente artículos nos proponemos: 1) desarrollar una crítica a la  
 tesis del gobierno compartido entre gobiernos electos y actores de la socie-  
 dad civil o del mercado, y 2) criticar el planteamiento de la gobernanza  
 como alternativa a la arena política tradicional y a los gobiernos constitui-  
 dos para 3) argumentar la necesidad de volver la vista a la arena política  
 tradicional como espacio de afirmación ciudadana, agregación de deman-  
 das sociales y principal opción de participación política para grandes nú-  
 cleos de la población en países de América Latina.

Este trabajo también tiene —para decirlo con palabras de Kooiman—  
 un lado normativo en la ecuación. Como para ese autor se trata, a fin de  
 cuentas, de fortalecer la democracia pero, a diferencia de él, no con la go-  
 bernanza ni sus implicaciones potencialmente adversas a la democracia

---

<sup>3</sup> Agradecemos la pertinente observación de uno de los dictaminadores de este trabajo en el sentido de que tampoco se ha demostrado todo esto en el caso de la democracia. Hasta donde el autor sabe, los teóricos de la democracia, en efecto, no han logrado demostrar que sea posible la participación de la totalidad de los individuos-ciudadanos en el proceso democrático o la superación de los diferenciales de recursos, capacidad de agencia o poder de acción entre los distintos actores de la sociedad. La democracia sigue siendo un ideal en el sentido aristotélico del término: su realización es infinitamente complicada y requiere de infinitos ajustes en las condiciones del gobierno real.

misma, sino con la vuelta a la política y sus partidos, sus elecciones, sus políticos y sus gobiernos, llenos de muchos y muy grandes defectos todos ellos, que siguen a la espera de ciudadanías fuertes y comprometidas con su mejoramiento y capaces de reclamar eficazmente la indispensable transparencia y rendición de cuentas a los gobiernos constituidos, los partidos políticos y todas las instituciones que los regulan. Pensamos que fortalecer la democracia pasa por el perfeccionamiento de la política y los gobiernos electos, antes que por su evasión hacia las redes de gobernanza.

#### GOBERNANZA LIBERAL Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

Como se ha señalado, la gobernanza ha encontrado defensores entre corrientes muy diversas de pensamiento en países iberoamericanos; también se le ha asociado con una gran heterogeneidad de prácticas y experiencias de acción colectiva en nuestros países. Se ha convertido, como adelantaba Rhodes, en un gran contenedor de las más diversas experiencias, desde las asociaciones o *partenariados* público-privados dedicados a promover, por ejemplo, la modernización tecnológica de la industria manufacturera local, hasta modelos de participación ciudadana como los presupuestos participativos o concejos de salud y educación, gestión comunitaria de servicios públicos o políticas de empoderamiento de grupos vulnerables.

En esta heterogénea mezcla de prácticas y experiencias no siempre se percibe mucha claridad sobre el significado o los significados del término; a veces se tiene la idea un tanto vaga de que la gobernanza, al promover la mayor participación de actores —como en efecto lo hace— promueve también la democracia, algo que no es necesariamente cierto. En particular, tiende a igualarse la gobernanza a la democracia participativa, y es quizás en este punto donde se perciben las mayores imprecisiones. Es posible pensar, por ejemplo, en una participativa red de actores (gobernanza) a cargo de un servicio público que ha sido privatizado y, por lo tanto, sustraído del debate público (democracia), por ejemplo la banca y el crédito, el espectro electromagnético o las telecomunicaciones.

También tiende a confundirse la legítima y deseable participación social o ciudadana en todo el proceso de la política pública con la gobernanza. La diferencia entre ambas es sencilla: en el primer caso los actores sociales participan, y muchas veces su participación es decisiva, *pero no gobiernan*; la función de gobernar, en tanto conjunto de decisiones de carácter vinculante o de observancia general, sigue siendo una función exclusiva de los gobiernos y, en una democracia, de los gobiernos electos por voto mayoritario y sujetos a la constitución y a las leyes; la gobernanza, en cambio, afirma y sostiene la idea de que no sólo el gobierno, sino también los actores de la sociedad civil o del mercado *gobiernan*, una tesis que genera muchas interrogantes.

La heterogeneidad de los planteamientos y los modelos de gobernanza, así como de las posiciones de sus proponentes, dificulta la crítica del concepto. Un riesgo evidente es, por ejemplo, formular cuestionamientos dirigidos a los modelos más afines al mercado o al estado mínimo (uno de los usos del término que cita Rhodes) que sean malinterpretados o realmente queden fuera de lugar ante modelos de gobernanza más orientados a la participación ciudadana o al empoderamiento de grupos vulnerables, algo que definitivamente queremos evitar. Por tal razón, nos permitimos utilizar en este artículo, sólo para efectos de una mayor precisión en la crítica del concepto, una distinción que no es común en la literatura de la gobernanza pero que encuentra sustento en la teoría política. Distinguiremos, así, entre dos vertientes de la gobernanza, una que llamaremos *liberal*, por su matriz filosófica de claro cuño liberal,<sup>4</sup> y otra que, por la misma razón, llamaremos *democrática*.<sup>5</sup>

## GOBERNANZA LIBERAL

El concepto original de gobernanza importado del mundo anglosajón es equivalente a lo que aquí llamamos gobernanza liberal. La tradición liberal

---

<sup>4</sup> Matriz que puede rastrearse hasta el liberalismo inglés del siglo xvii, especialmente hasta la filosofía política de John Locke.

<sup>5</sup> Acaso sin la nitidez del pensamiento liberal, podemos rastrear la matriz filosófica de esta segunda acepción en el iluminismo francés de Rousseau y Montesquieu, pero también en Emmanuel Kant.

anglosajona, defensora de las libertades, derechos y garantías de los individuos, partidaria de un estado con funciones limitadas, recelosa del excesivo intervencionismo gubernamental en la vida y actividades de las personas, se refleja con claridad en el concepto de gobernanza, tal como ha sido promovido en los últimos años por pensadores como los arriba citados, partidos y gobiernos afines a la tradición liberal y también por algunos organismos multilaterales del mundo occidental.

La gobernanza de cuño liberal en América Latina incorpora, acaso de manera más explícita que en el mundo anglosajón, el componente de oposición entre los poderes del gobierno y de la sociedad: al debilitamiento del poder gubernamental corresponde el fortalecimiento del poder social, y viceversa; en palabras de Aguilar:

La nueva gobernanza registra un cambio en el equilibrio entre el poder público y los poderes económicos y civiles, así como resalta los poderes, las capacidades y los recursos en posesión de los actores sociales, que hay que despertar y aprovechar para la realización de las metas comunes. Metafóricamente dicho, registra el debilitamiento del poder estatal, que toma el nombre tan llamativo como exagerado de “el vaciamiento del Estado” y registra a la vez el fortalecimiento de la sociedad económica y civil (Aguilar, 2006, 424).

El principio de la gobernanza de cuño liberal es sencillo: a mayor desarrollo o autonomía de la sociedad económica, civil y cívica, menor posibilidad del gobierno para gobernar a su sociedad por sí solo y, en corolario, mayor necesidad de incorporar los poderes sociales al proceso directivo de la sociedad. “[...] el gobierno abandona su viejo papel de agencia de mando universal para asumir el nuevo papel de agencia de coordinación de los poderes sociales” (Aguilar, 2006, 424-425).

En esta suerte de *tradeoff* o juego de suma cero entre el poder estatal y los poderes económicos y civiles, el debilitamiento del primero es, para utilizar una expresión de Kooiman, *un estado deseable de los asuntos públicos*, toda vez que la sociedad económica y civil posee suficientes reservas de energía y capacidades para salir adelante y prosperar por ella misma, reser-

vando al gobierno el papel más bien modesto de *agencia de coordinación* de los poderes sociales.

En América Latina, como también se ha señalado, la afirmación de la nueva gobernanza se apoya en la crítica a la ineeficacia, ineficiencia y el derroche de recursos del viejo estado occidental benefactor del siglo XX, a la que se añade un elemento: la crítica al estado desarrollista latinoamericano de la postguerra que, con un amplio repertorio de políticas públicas de corte intervencionista, decidió tomar en sus manos la tarea de impulsar el desarrollo económico y social de la región. En particular, las administraciones públicas del estado desarrollista-intervencionista son objeto de una crítica demoledora que se extiende a sus principios, funciones, prácticas, métodos y formas de organización.

A la vieja administración pública del estado intervencionista latinoamericano, la gobernanza de cuño liberal opone un nuevo modelo de gestión de los asuntos públicos: la nueva gestión pública o *new public management*, también surgida en el mundo anglosajón y por sí misma otro de los usos o significados de la *governance* reseñados por Rhodes (1996). La nueva gestión pública (o NGP, como se le conoce por sus siglas) es presentada como el reverso de la medalla: comprometida con la prestación de servicios públicos de calidad al ciudadano-cliente, ahoradora de recursos, flexible, emprendedora, responsable, innovadora, entre otras virtudes que suelen resumirse en sus famosas tres “e”: eficiencia, eficacia y economía. La NGP es vista como la innovadora base del nuevo estado *postburocrático*, promotor activo de la nueva gobernanza (Aguilar, 2006).

La NGP es una propuesta compleja y con muchas variantes, pero sus principales características no son tantas: descentralización de los poderes gubernamentales, transferencia de facultades a agencias internas o externas, contratos, promoción de la calidad, la planeación estratégica y otros paradigmas de la cultura corporativa empresarial, empleo de mecanismos de mercado o quasi mercado, evaluación del desempeño, rendición de cuentas y, quizás la característica más importante, conceptualización del ciudadano como cliente, con derecho a exigir y recibir servicios públicos de calidad y a reclamar eficazmente cualquier incumplimiento. Un buen

resumen del ideario de la NGP es el decálogo de principios de Osborne y Gaebler, autores del también muy citado libro *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Osborne y Gabler, 1992), que compendió las reformas hacia la NGP emprendidas por el gobierno de Bill Clinton:

1. Los gobiernos deben remar menos y dirigir más.
2. La formulación de políticas debe significar el empoderamiento de las comunidades y no sólo la oferta de servicios.
3. Los gobiernos deben alentar la competencia en la oferta de servicios, no el monopolio.
4. Las organizaciones públicas deben estar orientadas por un sentido de misión, no por reglas.
5. El financiamiento debe determinarse por los impactos, no por los insumos.
6. La prioridad debe ser las necesidades del cliente, no las de los burócratas.
7. Las organizaciones públicas deben concentrarse en los ingresos, no en los gastos.
8. Invertir en prevención, no en remedios.
9. La autoridad debe estar descentralizada.
10. Los problemas deben resolverse potenciando el mercado, no limitarse a crear programas públicos.

Como reza el segundo principio de Osborne y Gaebler, la orientación al cliente, propia de la NGP, no excluye el *empoderamiento* de las comunidades, visto en el marco de la prestación de servicios públicos. El ciudadano es un cliente que compra servicios y los paga con sus impuestos. En determinadas circunstancias, incluso puede tomar el control y definir los términos y condiciones del propio servicio. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define un continuo de cinco momentos en la gestión de calidad en el servicio al cliente: 1) información, 2) consulta, 3) asociación, 4) delegación y 5) control:

El primer momento proporciona a un cliente sólo la información acerca de qué servicios van a suministrarse. El segundo considera una injerencia del cliente en las decisiones y la oportunidad de establecer un diálogo con el proveedor, pero en donde las decisiones las toma aún el gobierno o el prestador de servicios. El tercer momento incorpora la participación del cliente en la toma de decisiones que se lleva a cabo de manera conjunta. El cuarto momento prevé que las decisiones las tomen los clientes mismos pero en un marco de referencia convenido o al menos parcialmente determinado por el gobierno o el proveedor. El último implica que los clientes determinen todas las decisiones, como ocurriría en un mercado competitivo... (OCDE, citado en Aguilar, 2006, 364).

Sobre estas premisas, la gobernanza de cuño liberal, o nueva gobernanza, es un paradigma promovido activamente hoy por todo el mundo. En sus versiones moderadas, como las citadas, se limita a la transferencia estructural de facultades a diversos tipos de agentes, tanto dentro del propio gobierno como de la sociedad civil, incluidos los organismos no gubernamentales y las empresas privadas. En sus versiones más radicales no se limita a la sustitución del estado-centro por el estado-coordinador, sino que plantea la completa privatización de la gobernanza, el *gobernar sin gobierno* al que se refería Rhodes, quien veía en las redes interorganizacionales autoorganizadas la primera expresión de esta tendencia. *Gobernar sin gobierno*, por supuesto, es una fórmula que desborda los marcos del liberalismo, tanto del clásico como del *neoliberalismo*; su primigenio referente filosófico ya no sería John Locke, sino más bien Friedrich Hayek.

## GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

Los modelos de gobernanza que se distancian del marco liberal, a veces de manera expresa, como el de Joan Prats (2005), son muy heterogéneos y tienen muchos matices; sin embargo, también tienen similitudes importantes, como su preocupación, mucho más acentuada que en los modelos liberales, por fortalecer la democracia *en tanto democracia*, más allá de tópicos.

cos como la prestación de servicios públicos de calidad al ciudadano-cliente o el desarrollo económico local o regional, objetivos que consideran legítimos y necesarios pero insuficientes.

También consideran insuficiente a la tradicional democracia electoral como mecanismo de agregación, atención y respuesta a las demandas ciudadanas y a los problemas sociales, y en las tesis de la nueva gobernanza ven posibilidades de avanzar hacia formas de democracia participativa e incluso directa. Son estas similitudes las que nos permiten hablar, para los propósitos de este artículo, de una *gobernanza democrática*, distinta —aunque no necesariamente opuesta— a la gobernanza de cuño liberal.

La gobernanza democrática tiene horizontes un tanto diferentes. Aspira a trascender los estrechos límites del marco legal-institucional del estado como vía de realización de los anhelos democráticos de los pueblos y comunidades (ya no sólo de los ciudadanos-clientes) y avanzar hacia formas de democracia que trascienden al marco electoral; aun cuando tiene muchas variantes, algunos de sus modelos traen a la memoria el *Contrato Social* y también el concepto de *voluntad general* de Rousseau. Como en la pequeña república rousseauiana, el estado deja de ser el temido Leviatán de Hobbes para convertirse en un mero ejecutor de la *voluntad general*, conformada en el marco de la democracia directa y participativa. La sociedad deja de ser gobernada por parlamentarios y ejecutivos que, lejos de representarla, representan en realidad intereses particulares; en cambio, asume la búsqueda consciente de los verdaderos intereses de la colectividad. Versiones contemporáneas de este ideal democrático igualitario son el *comunitarismo* de Etzioni (1993) y la *situación de habla ideal* de Habermas (2000) y Dryzek (2003).

El punto de partida de la gobernanza de cuño democrático no es muy diferente al de la gobernanza liberal: la crítica a las democracias occidentales, si bien con un matiz importante: más allá de la falta de eficiencia, eficacia y economía de las administraciones públicas (que también se critica), se enfatizan las críticas a la arena política tradicional con sus partidos políticos carentes de representatividad, vendedores de imágenes y llenos de prácticas viciadas; sus políticos enfrascados en interminables y estériles disputas y

muchas veces corruptos, y también a las oficinas y dependencias públicas, no sólo ineficaces e ineficientes sino, con frecuencia, capturadas por intereses particulares o de grupo, todo lo cual, se afirma, ha provocado el distanciamiento, el escepticismo y el desinterés de los ciudadanos en la política, incluido el proceso electoral.

La propuesta de la gobernanza democrática tampoco se ve, en principio, muy diferente a la de la gobernanza liberal: difuminar las fronteras entre el estado (algunos modelos hablan sólo de gobierno) y la sociedad para enfrentar los problemas públicos; sin embargo, otro matiz importante es que la agenda de los problemas se extiende mucho sobre la original agenda liberal, más limitada a la prestación de servicios públicos de calidad y al desarrollo territorial, para incluir problemas muy variados: de género, raciales, de pobreza, desigualdad y exclusión, de destrucción del medio ambiente y la biodiversidad, del cambio climático, de autonomía y derechos de los pueblos indígenas, de atención a los grupos vulnerables, de discriminaciones de todo tipo, entre otros.

Al difuminarse la frontera entre las dos esferas se redistribuyen las responsabilidades hacia lo colectivo entre múltiples actores y el poder político se dispersa entre una gran diversidad de sujetos. Gobernar ya no es la tarea de unos pocos expertos que aplican conocimientos contrastados, en cambio, se concibe como un proceso abierto de aprendizaje, donde múltiples actores aportan sus conocimientos y sus propias percepciones vivenciales de la realidad; es el mundo de las políticas públicas abiertas y participativas, que se presumen *auténticamente públicas* y ya no sólo gubernamentales. Como en el caso de la gobernanza liberal, la gobernanza democrática se presenta como un paso atrás del estado y un traslado de facultades públicas hacia sectores no gubernamentales, voluntariado y ciudadanos.

Al descrédito de la política y el gobierno tradicionales, la gobernanza democrática opone el *gobierno relacional* (Blanco y Gomà, 2003), que define a la política en términos de deliberación e implicación ciudadana pluralista y que además privilegia los aspectos de proximidad (revaloración de lo local) y de conformación de redes de políticas. El gobierno relacional busca integrar a la diversidad de actores en un marco político común para generar dinámi-

cas de cooperación y coordinación en un escenario de interacciones permanentes para consensuar definiciones de los problemas, negociar prioridades, intercambiar recursos y cooperar para el desarrollo de estrategias comunes.

El concepto o metáfora de *red* es el paradigma del gobierno relacional: refleja un nuevo modo de gobierno, diferente al control jerárquico y caracterizado por un grado mayor de cooperación e interacción entre el estado y los actores no estatales en una red pluralista de decisiones. Redes locales de múltiples actores independientes con relaciones más o menos conflictuales o de consenso y con distribución más o menos asimétrica de poder, se convierten en los nuevos espacios predominantes de regulación social, de gobernanza, cuyo fin es regular el conflicto social. Las redes participativas de gobernanza comparten al menos tres rasgos: inexistencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de manera monopólica; interdependencia de los actores y no sólo pluralismo, y cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término (Blanco y Gomà, 2003).

La preocupación por la democracia (en este caso por la democracia participativa, antes que electoral) es mucho más patente que en la gobernanza liberal. Por ejemplo, Joan Prats, frente a las limitaciones y falta de legitimidad de las democracias occidentales, propone un modelo de gobernanza basado en lo que denomina *republicanismo cívico*, en el que destaca fuertemente el elemento democrático en las redes de gobernanza.<sup>6</sup> Para este autor, la exigencia irrenunciable de la naturaleza democrática de las redes de gobernanza exige la *inclusión simétrica* de los participantes e interesados en el tratamiento de un asunto público o en el rumbo de la sociedad en general.

En general la preocupación por la democracia en las redes y la gestión del conflicto social están muy presentes en estos modelos de gobernanza.

---

<sup>6</sup> Prats incluye en su libro *De la burocracia al management: Del management a la gobernanza* (2005) una cita de Juan Jacobo Rousseau para ilustrar los límites de la democracia liberal: "Los ingleses se creen libres pero se equivocan, porque sólo lo son durante las elecciones de los miembros del Parlamento; desde que éstas terminan vuelven a ser esclavos, no son nadie. Y en el corto tiempo de su libertad el uso que de ella hacen bien merece que la pierdan." No sólo la voluntad general de Rousseau, sino también el perdido ideal comunitario de la democracia ateniense, en el que pueblo y gobierno son uno solo, resuena en las tesis de Prats.

Como resulta evidente para todo el mundo, los actores no gubernamentales difieren grandemente unos de otros en recursos, capacidades y poder, algo que ya había observado Rhodes años atrás, además de que tienen intereses habitualmente divergentes. Inevitablemente surge la pregunta: ¿Cómo orientar estratégicamente, con sentido de finalidad, una red de actores? Se plantea entonces el problema de la gestión de las redes: activar la red, fortalecer la densidad relacional, promover la intermediación, incidir sobre las distribuciones del poder y también sobre los valores y las percepciones de los actores.

La respuesta a estas preguntas no trae necesariamente vuelta al estado-centro. La gobernanza democrática confía en sus propias capacidades para gestionar y regular el conflicto social en el interior mismo de las redes. El gestor, de hecho, no tiene que ser el gobierno; bien pueden serlo otros actores o, mejor, una constelación de ellos. Sin embargo, también puede serlo el gobierno si decide racionalmente, como apunta Prats, incorporarse a la red y practicar entonces formas de cooperación con los demás actores, convirtiéndose en un gestor (y sólo eso) de redes, facilitando la interacción de sus actores nodales con particular atención a superar bloqueos. En todo caso, el ámbito de gobierno indicado para desempeñar ese papel es el gobierno local. Hablamos entonces de gobernanza no sólo relacional o de redes sino también *de proximidad* que, sin embargo, no se limita al plano de lo local, porque las redes interactúan con todos los ámbitos de gobierno en la definición de problemas y de políticas sobre agendas temáticas amplias; la gobernanza también es *multinivel* (Blanco y Gomà, 2003).

La gobernanza democrática toma su distancia de la NGP y al hacerlo se distancia también de la gobernanza liberal. Al reconocerse como una propuesta de naturaleza política, promotora de la cooperación entre actores, gestora del conflicto social, afirma alejarse de otras perspectivas de gobernanza de matriz más gerencial o de *management*, articuladas en torno al paradigma de la NGP, que abordan la gobernanza desde parámetros de carácter mucho más operativo que político-relacional (Blanco y Gomà, 2003).

Incluso se llega a hablar de gobernanza *postNGP*, basada en redes y comunidades y no en mercados y empresas: en tanto las raíces normativas de la

NGP son la elección racional y la eficiencia, las de la postNGP son la equidad social, la humanización y la democracia; mientras la NGP se centra en reducir costos, mejorar la calidad de los servicios públicos, mejorar las mediciones y controles, la postNGP se centra en los problemas de la sociedad, en el mejoramiento de la confianza y en el estímulo a la creatividad de los actores sociales (Van Gestel y Teelken, 2004).

Van Gestel y Teelken ilustran su tesis de la postNGP con algunos estudios de caso. En los Países Bajos, al compás de la entonces rampante NGP, la privatización de la seguridad social entrañó la mayor operación en materia de reducción de gastos en los años noventa. Sin embargo, garantizar el interés público en las organizaciones privatizadas suponía establecer relaciones insólitamente complejas entre los sectores público y privado que deterioraban la accesibilidad de los servicios para los usuarios. La supervisión pública y la fiscalización central lograron poco control de los organismos administrativos porque estos podían proteger sus conocimientos y sus procesos comerciales con eficiencia. Al mismo tiempo, en la segunda mitad de los años noventa desapareció el apoyo político y social a la privatización a causa, entre otras razones, de las experiencias negativas en los ferrocarriles holandeses y británicos. A finales de 1999, el gobierno de los Países Bajos decidió poner fin al experimento privatizador. Un cambio de fondo en la perspectiva institucional implicó que quien debía administrar la seguridad social no era el mercado sino el gobierno central (Van Gestel y Teelken, 2004).

La gobernanza democrática recela de la NGP, como ilustran los autores citados. No es difícil explicar sus recelos, habida cuenta de las profundas diferencias filosóficas, axiológicas y normativas entre ambas. Sin embargo, suele observarse que, más allá de las tomas formales de distancia frente a la NGP y la gobernanza liberal, la gobernanza democrática adopta muchos de los modelos y propuestas de la NGP, no siempre de manera explícita. Al lado de los instrumentos bien identificados de participación ciudadana, como los presupuestos participativos y los consejos ciudadanos de planeación, entre otros, el modelo de gobierno relacional o de redes normalmente incluye en su repertorio de instrumentos y herramientas a las asociaciones o *partenariados* público-privados, los incentivos económicos, las contratacio-

nes y subcontrataciones de prestación de servicios públicos con organismos no gubernamentales y empresas privadas, entre otros instrumentos claramente provenientes de la NGP.

A pesar de los recelos, tal vez no pueda ser de otra manera, dado el carácter necesariamente plural de los mecanismos de gestión horizontal. En las redes de gobernanza están presentes (o se supone que deben estarlo) organismos empresariales, asociaciones de productores de todo tipo y empresarios pequeños, medianos y grandes. Naturalmente, algunos de estos empresarios y empresas encontrarán muy recomendable hacerse cargo de la prestación de determinados servicios públicos, por ejemplo. En la práctica probablemente no se encontrarán modelos puros de gobernanza democrática, como tampoco de gobernanza liberal. Ambos modelos tienden a mezclar instrumentos, estrategias y valores, si bien no es difícil advertir las inclinaciones en uno u otro sentido en experiencias específicas.

## GOBERNANZA Y ESTADO

Al margen de las críticas que desde el campo de la teoría pueden formularse a la gobernanza lo cierto es, como dice Kooiman, que desde hace algunos años el concepto se ha puesto de moda (Kooiman, 2004, 171). En un marco de optimismo sobre las posibilidades de la gobernanza, reforzado por la difusión de sus prácticas y experiencias exitosas a cargo de intelectuales, *think tanks*, organismos multilaterales y algunos gobiernos, los contornos del viejo estado benefactor del siglo xx parecen en efecto desdibujarse ante lo que se presenta como el avance irresistible de la sociedad civil.<sup>7</sup>

Cuando se miran más de cerca los discursos habituales de la gobernanza, varios patrones empiezan a perfilarse. El primero de ellos es el hecho fácilmente verificable de que la mayor parte de las reivindicaciones conciernen a la provisión de servicios públicos como salud, educación, agua, energía,

---

<sup>7</sup> La *Institución Brookings*, el *think tank* más antiguo de Washington, cambió en 2002 el nombre de su programa “Estudios sobre el gobierno” a “Estudios sobre la gobernanza” (Guttmann, 2004, 5).

infraestructura, capacitación para el empleo, apoyos a los sectores productivos, promoción de las exportaciones, entre otros. Con argumentos convincentes, los modelos de gobernanza demuestran que la activa participación ciudadana, o bien la inclusión de mecanismos de tipo mercado (según el énfasis del modelo), mejoran la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios y, por lo tanto, elevan la satisfacción del ciudadano-cliente y de las comunidades de usuarios.

Estos servicios, estímulos y apoyos públicos pueden conceptualizarse como *políticas distributivas*, en términos de la conocida tipología de políticas públicas de Theodore Lowi, que distingue entre políticas *distributivas*, *regulatorias* y *redistributivas*: las primeras se caracterizan por su facilidad para agregarse y repartirse en unidades independientes entre sí. Los favorecidos y desfavorecidos no se enfrentan directamente; en muchas ocasiones los desfavorecidos no pueden siquiera identificarse como grupo. Las políticas *regulatorias* también causan impactos específicos e individuales, pero no pueden desagregarse; las leyes se elaboran en términos generales pero su impacto incide en elevación de costos o en reducción de opciones individuales; involucran una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo. Por último, las políticas *redistributivas* son similares a las regulatorias en el sentido de que incluyen relaciones entre amplias categorías de individuos, cercanas a considerarse como clases sociales (propietarios y desposeídos), e implican modificaciones de fondos en los acuerdos nacionales básicos, como la distribución de la riqueza y el poder (Lowi, 1992).

Y en este punto se perfila un segundo patrón en los modelos de gobernanza: la ausencia casi total de referencias a las políticas públicas redistributivas. Para decirlo en los términos de Lindblom (1992), temas como la distribución del ingreso, la riqueza y el poder político o las prerrogativas empresariales —lo que este autor denomina como “las grandes cuestiones relativas a la estructura fundamental de la vida política y económica”— no suelen ocupar mucho espacio en las prescripciones de los organismos multilaterales y de otros promotores de modelos de gobernanza, que prefieren asumirlas como datos dados, o bien, como variables exógenas a sus modelos.

Por ejemplo, el Banco Mundial, en su *Informe sobre el desarrollo mundial 2004*, hace un pormenorizado recuento de los beneficios que los modelos del ciudadano-cliente y el empoderamiento de usuarios aportan a la provisión de servicios públicos en todo el mundo, con inteligentes llamados a la prudencia en la elección de los medios de entrega según la naturaleza de los servicios y las características de las comunidades en cuestión. Con abundantes ejemplos, el Banco Mundial ilustra a sus lectores sobre cómo lograr que los maestros no falten a clases y enseñen como se debe; que los médicos curen sin discriminar a los pobres o a pacientes de castas inferiores, como todavía ocurre en la India; que las ciudades tengan buenos servicios e infraestructura; que el agua y la electricidad se paguen a un precio justo, de preferencia con precios diferenciales según el consumo para penalizar el derroche; que las niñas reciban apoyos especiales para asistir y permanecer en la escuela (World Bank, 2004).

Qué podrían hacer las castas inferiores para erradicar la discriminación, las mujeres para alcanzar la equidad de género, los pobres para modificar los acuerdos nacionales sobre la distribución de la riqueza y el poder (Lowy) o la estructura fundamental de la vida política y económica (Lindblom) son cuestiones para las que la gobernanza no tiene muchas respuestas, ni se le percibe muy interesada en buscarlas. Más aún, la *acción directa* de los gobiernos para modificar los acuerdos nacionales básicos y redistribuir la riqueza y el poder en el seno de sus sociedades, por definición queda fuera del radio de acción del gobierno visto como *agencia de coordinación* o como posible (entre otros actores) *gestor de redes*. No se pone en duda la importancia de las políticas distributivas, que dan contenido a la mayoría de los modelos de gobernanza; es notable, en cambio, su silencio frente a las políticas redistributivas, que Lindblom y otros autores consideran de hecho las de mayor trascendencia en la política pública (Canto, 2000).

En realidad, salvo en su calidad de clientes de los servicios públicos, los pobres no aparecen mucho en el discurso de la gobernanza liberal, tampoco las élites, como si la insistencia en la construcción de redes plurales de actores y en la *ciudadanía plural* hiciera políticamente incorrecto hablar de la existencia de clases, estratos o desigualdades más o menos profundas en el

seno de la sociedad. A diferencia de los modelos de gobernanza liberal, los de gobernanza democrática sí suelen incluir los temas de la desigualdad socioeconómica e incluso se plantean de manera explícita estrategias para superarlas, pero confían en la capacidad de las propias redes de actores para manejar el conflicto social, sin necesidad de políticas redistributivas *desde arriba*, es decir, desde el estado, y desde luego al margen de los partidos, las ideologías políticas y la política partidista.

Frente al mundo de la política y los partidos, los modelos de gobernanza privilegian la acción directa de las redes de actores basada en la generación de consensos, capaz de interpelar e interactuar con los distintos ámbitos de gobierno, con empresas públicas y grandes empresas privadas, con organizaciones de la sociedad civil de todo tipo y con organismos multilaterales para formular, implementar, evaluar y retroalimentar políticas públicas que se asumen como verdaderamente participativas por estar basadas en redes plurales, comunidades de políticas y ciudadanía plural. Es el gobierno de la sociedad civil.

Al mirar más de cerca las redes de gobernanza comienza a perfilarse un tercer patrón: la mayor parte de los actores provienen de las clases medias, o bien de las élites (Guttman, 2004), especialmente en aquellas redes cuyos objetivos van más allá de la provisión de los servicios públicos. Con pocas excepciones vienen a ser, sobre todo en los entornos urbanos, el espacio privilegiado del *activismo* de las clases medias (Harriss, 2005), con escasa o nula presencia de los más pobres. Como ocurre también con la política partidista tradicional, los sectores más desfavorecidos de la población —que en los países latinoamericanos suelen ser la mayoría— están ausentes de las redes de gobernanza.

Un problema con el pluralismo, bien identificado por sus críticos,<sup>8</sup> es que no alcanza a dar cuenta cabal del hecho de que los participantes, ya sea en la arena política tradicional o en las redes de gobernanza, no representan la variedad de intereses de la población, sino más bien los intereses y valores

---

<sup>8</sup> Las críticas al pluralismo, como el lector probablemente conozca, son muchas y muy variadas. Entre otras pueden verse las de Schattschneider (1975), Cobb y Elder (1986), Lowi (1992), Forester (1992), Dahl (1991), Lindblom (1999) y Parsons (2007).

dominantes. La voz de los pobres es inaudible y los modelos de gobernanza no son lo suficientemente robustos para cambiar esto; en cambio, en las redes de actores resuenan, amplificadas, las ya de suyo fuertes voces de las clases medias y las élites, ahora revestidas de una nueva legitimidad, precisamente la de la gobernanza *en y para* la sociedad civil.

Dahl y Lindblom, originalmente defensores del pluralismo y posteriormente sus críticos, afirman que en las democracias liberales los intereses empresariales ejercen la influencia predominante en las decisiones públicas y que la agenda política es estrecha y distorsionada por los poderosos intereses privados y mediáticos, así como por el sistema educativo. Ambos autores, por cierto, no rompen con la democracia liberal e incluso defienden una activa participación ciudadana como alternativa para la construcción de democracias más participativas, abiertas y justas. Sin embargo, siguen pensando en la arena política tradicional, más que en las redes de gobernanza como vía para reorientar la acción del estado y las políticas públicas a favor de intereses más amplios (Dahl, 1991; Lindblom, 1999).

Si el enfoque pluralista aplicado a la arena política tradicional —es decir al proceso electoral, el sistema de partidos y la integración de los gobiernos constitucionales— no alcanza a dar cuenta de la desigual distribución del poder, del dominio de los intereses privados y de la consiguiente necesidad de políticas redistributivas, bien podemos preguntarnos por qué sería diferente cuando lo aplicamos a las redes de gobernanza y, también, por qué razón o razones tales redes podrían ser una mejor solución que los gobiernos para el manejo del conflicto social.

Una posible respuesta es que las redes de gobernanza propician la generación de acuerdos basados en la interdependencia de los actores; en palabras de Dirk Messner, las redes son patrones de organización que procesan la dependencia recíproca y superan la autorreferencialidad de los actores (Messner, citado en Aguilar, 2006, 125). No hay duda de que es así, y lo confirman las experiencias exitosas de *partenariados* público-privados para promover el desarrollo económico local en muchos países. La cooperación y el consenso son los puntos fuertes de las redes de gobernanza, pero esto no es todo.

Por principio de cuentas, la propia cooperación basada en la dependencia recíproca remite a los intereses específicos de los individuos y grupos participantes; se supera la autorreferencialidad de los actores, es cierto, porque la interdependencia obliga a ello; la cooperación es una *solución racional*, para decirlo en los términos de la economía neoclásica (Buchanan y Tullock, 1993; North, 1994), que permite maximizar los intereses de los participantes en situaciones en que dependen de otros para realizar sus fines. Cuando se trata, por ejemplo, de promover el desarrollo económico territorial en el marco de una economía competitiva de mercado, probablemente no exista una mejor solución.

En cambio, cuando se trata de redistribuir la riqueza y el poder para aliviar la pobreza y la marginación, o simplemente cuando se trata de controlar el comportamiento de los agentes privados con políticas regulatorias, las redes pueden conducir a resultados que no necesariamente coinciden con el interés general de la sociedad. En materia de regulación, por ejemplo, un estudio de Transparencia Internacional explica que al elegir esta organización, una estrategia de “construcción de coaliciones”, sus investigaciones sobre corrupción quedaron limitadas, al darse situaciones como la siguiente: “Uno podría, por ejemplo, querer trabajar con el gobierno y el sector privado en el fortalecimiento del sistema de adquisiciones de un país, mientras que al mismo tiempo expone las prácticas corruptas de esas mismas compañías y funcionarios públicos”. A raíz de la estrategia de coaliciones, a los capítulos nacionales de Transparencia Internacional no se les permite emprender investigaciones de acusaciones individuales de corrupción en sus propios países (Galtung, citado en Guttman, 2004, 31).

Las redes de la nueva gobernanza liberal tienen un notable parecido con el modelo de *coaliciones promotoras* de Paul Sabatier, también construido en los marcos del pluralismo. Según este modelo, el proceso de las políticas públicas se conceptualiza sobre la base de *subsistemas de política*, compuestos por coaliciones promotoras que se distinguen entre sí por sus convicciones y recursos; las convicciones de las coaliciones pueden analizarse en función de una jerarquía que parte del núcleo profundo de normas y creencias para satisfacer sus valores. En un subsistema de política habrá muchas coalicio-

nes en competencia que buscan modificar el comportamiento de las agencias públicas en dirección a sus fines; la modificación se traduce en resultados e impactos de política pública. El subsistema se completa a través de la retroalimentación de las coaliciones, que les permite aprender de la experiencia del cambio y reorientar sus ideas y estrategias para comprender mejor el mundo y sus propios objetivos de política pública (Sabatier, 1998).

Naturalmente, la capacidad de las coaliciones para modificar el comportamiento de las agencias públicas está en función de sus recursos. En un extremo, las coaliciones con muchos recursos obtendrán mejores resultados; en el otro extremo se sitúan los que no pertenecen a ninguna coalición, vale decir, a ninguna red de gobernanza, que en los países latinoamericanos suelen ser las grandes mayorías de la población. Como cabe esperar, las críticas al pluralismo se extienden al modelo de las coaliciones promotoras: Pretende ser un modelo normativo del proceso de la política pública cuando tiene implicaciones potencialmente adversas para la democracia al privilegiar la participación de actores y de élites antes que la del ciudadano *de a pie*, sobre todo en materia de aprendizaje de políticas públicas.

Como es evidente, las redes de actores pueden ser muy eficaces para promover el desarrollo económico y social; también pueden serlo para promover mejores servicios públicos, elevar la satisfacción de los ciudadanos-clientes y sin duda para muchas cosas más, pero no para *todo lo que debe hacer un gobierno*; las áreas a final de cuentas más importantes y de mayor trascendencia de la política pública, como son las políticas redistributivas y también las regulatorias, pueden resultar indigestas para las redes de gobernanza.

## GOBERNANZA, CIUDADANÍA Y DESARROLLO

En países de Iberoamérica suelen presentarse, como prácticas exitosas de gobernanza, diversas experiencias y modelos de participación ciudadana y comunitaria en la prestación de servicios públicos, la elaboración de presupuestos y la planeación; también suelen presentarse como tales las asociaciones público-privadas y las redes de actores para la promoción del desa-

rrollo local o regional, o bien, para la atención a determinados problemas públicos. A continuación citamos algunos ejemplos.

#### PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Varios países latinoamericanos registran experiencias en este terreno que se asumen como valiosas, sobre todo en materia de políticas sociales y de desarrollo local. Entre estos países sobresale Brasil. La Constitución brasileña de 1988 incluyó un *código de ciudadanía* que institucionalizó la descentralización y la participación ciudadana en la formulación e implementación de políticas sociales al tiempo que fortaleció sensiblemente a los gobiernos municipales. Desde entonces un número importante de instrumentos para la gestión de políticas sociales y programas han sido creados e incluyen modalidades de participación ciudadana. En materia de salubridad se han instituido concejos de salud en el ámbito local. En el sector educativo se han creado concejos de educación en el ámbito estatal y también en el local, en cada escuela. El papel de estos concejos ha sido fortalecido desde el centro con la exigencia federal de descentralización política (Farah y Spink, 2004).

En materia de desarrollo urbano y vivienda han proliferado las iniciativas basadas en la ayuda mutua, que involucran a la comunidad en el diseño, ejecución y monitoreo de proyectos urbanos y de vivienda. Brasil también registra experiencias de participación ciudadana en materia de presupuestos, como el Programa de Presupuesto Participativo desarrollado en Porto Alegre, Rio Grande do Sul, que ha sido adoptado por gobiernos municipales en todo el país. En los términos de este programa una parte del presupuesto municipal es discutido con la comunidad, que así participa en la definición de prioridades en la asignación de recursos.

La experiencia brasileña incluye también nuevos mecanismos de entrega de los servicios públicos, tales como alianzas con las organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas privadas y la comunidad, e incluso transferencias de los servicios a estos actores. El sector educativo registra experiencias de transferencia de la administración de escuelas a la comunidad; en

salud, asociaciones comunitarias se han hecho cargo de la administración de unidades de salud. También hay experiencias de transferencia de funciones administrativas en materia de saneamiento del agua en áreas rurales, donde las comunidades han asumido el mantenimiento de todo el sistema. El tratamiento de la basura, y el ya señalado sector de la vivienda, registran la presencia de organizaciones comunitarias como actores principales (Farah y Spink, 2004).

Otras experiencias exitosas de participación ciudadana en América Latina se registran en Villa El Salvador, Perú; Tijuana, México; Montevideo, Uruguay, y Rosario, Argentina; todas ellas orientadas a la construcción de un marco participativo en la planeación del desarrollo urbano; también destaca el ejemplo de Curitiba, en Brasil, en el rediseño y mejoras del sistema de transporte a partir de mecanismos de participación ciudadana (Cabrero, 2005, 85).

#### EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Al lado de la participación ciudadana y comunitaria en la gestión de los servicios públicos otro gran campo de acción público-privada que suele presentarse como expresión de la nueva gobernanza, con numerosas experiencias en Iberoamérica, es el desarrollo económico local. Los enfoques que se ocupan del desarrollo local o desarrollo endógeno comparten una visión optimista de las capacidades de los actores locales para promover el desarrollo económico de sus territorios en el marco de redes promotoras de empleo, inversiones e innovación (Vázquez-Barquero, 2008). El desarrollo adquiere características de proceso endógeno cuando es pensado, planificado, promovido e inducido por los agentes comprometidos con el medio local, sostenido por la dinámica del sistema productivo territorial y motorizado por la articulación de recursos y capacidades locales (Arocena, 2001; Alburquerque, 2006; Boisier, 2006).

Entre las experiencias exitosas en América Latina destacan los casos de Rosario y Rafaela, ciudades argentinas que emprendieron exitosos programas de desarrollo económico local a partir de la articulación de actores lo-

cales en redes promotoras de inversión, empleo e innovación científica y tecnológica con modelos de planeación estratégica. En pocos años, ambas ciudades superaron situaciones de estancamiento para convertirse en prósperos ejes de la economía agroexportadora de la pampa argentina (Costamagna, 2006; Madoery, 2008).

En España, en el marco de la progresiva expansión de las políticas públicas municipales y de los ya citados modelos de gobernanza de proximidad ha surgido una oferta de políticas públicas locales en nuevos terrenos, como servicios locales de empleo e inserción laboral, pactos territoriales de desarrollo económico, políticas de innovación tecnológica, y también políticas contra la exclusión, de igualdad de género, de regeneración de centros históricos, planes integrales de barrios, pactos de movilidad, vivienda diversificada y ecológica gestión sostenible de residuos, nueva cultura del agua, planes de energías renovables y políticas contra la contaminación acústica (Blanco y Gomà, 2003, 28). En materia de desarrollo económico local, los *partenariados* público-privados son un esquema activamente promovido por las comunidades autónomas y las municipalidades.

El hilo conductor de estas experiencias es el reconocimiento de la interdependencia de los actores locales que se traduce en esquemas de cooperación, de definición de objetivos comunes y de construcción de visiones compartidas. Un concepto clave en las estrategias de desarrollo económico local es el de *competitividad sistémica*, que se define como el producto de la interacción compleja entre cuatro niveles económicos y sociales en un sistema nacional: el *nivel micro*, de las empresas que buscan simultáneamente eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción, de preferencia articuladas en redes de mutua colaboración; el *nivel meso*, correspondiente al estado y los actores sociales, que desarrollan políticas de apoyo específico, fomentan la formación de estructuras y articulan los procesos de aprendizaje a nivel de la sociedad; el *nivel macro*, que ejerce presiones sobre las empresas mediante exigencias de desempeño; y por último, el *nivel meta*, que se estructura con sólidos patrones básicos de organización jurídica, política y económica, suficiente capacidad social de organización e integración y capacidad de los actores para la integración estratégica (Esser *et al.*, 1996).

La articulación de los actores locales en redes de cooperación, especialmente si se trata de empresas, suele generar escepticismo, incluso entre los propios empresarios. Los actores privados son, como los define la economía neoclásica, electores racionales en busca de la maximización de sus intereses individuales; la disposición a competir con otros empresarios es su característica esencial; que puedan cooperar con otros empresarios, incluidos sus competidores directos, no es algo evidente por sí mismo. Tampoco es evidente que puedan conciliar sus intereses con los de otros actores locales (gobierno, sindicatos, ambientalistas) para construir metas comunes y visiones compartidas.

Dirk Messner, uno de los cuatro formuladores del concepto original de competitividad sistémica, ha argumentado de modo convincente que sí es posible la cooperación en redes de actores locales, incluidos los empresarios, a partir del concepto antes citado de dependencia recíproca o *interdependencia*, desarrollado por él mismo: los actores particulares no tienen todo lo que necesitan para alcanzar los resultados a que aspiran, puesto que los recursos económicos, políticos, científico-tecnológicos, morales, están dispersos entre muchos actores. Las redes son patrones de organización que procesan la dependencia recíproca y superan la autorreferencialidad de los actores y, en tal sentido, son cualitativamente un nuevo modo de gobernanza, diferente de las jerarquías y los mercados (Messner, citado en Aguilar, 2006, 125).

El recuento de las experiencias de participación social y ciudadana en asuntos públicos, así como las de cooperación de actores locales en redes promotoras del desarrollo, demuestra las amplias posibilidades de la acción colectiva y la cooperación público-privada para alcanzar objetivos que se consideran valiosos en los espacios locales y regionales; más aún, parece claro que sin tales experiencias varios de los logros citados en materia de desarrollo económico y social no habrían sido posibles. Lo que es menos claro es que esas experiencias sean expresiones de la nueva gobernanza en los términos arriba citados de redes autoorganizadas de actores que regulan el conflicto social con o sin la gestoría del gobierno o, en términos más directos, de un gobierno compartido con actores de la sociedad civil.

Antes bien, lo que se percibe en países de Iberoamérica es el fortalecimiento de los gobiernos locales y su nuevo papel como promotores del desarrollo económico y social, de la planeación territorial, del cuidado del medio ambiente y de las propias experiencias de participación ciudadana y de articulación de actores locales en redes promotoras del desarrollo con visión estratégica. Por lo demás, en varios países, claramente en Brasil, pero también en Argentina y México, el papel de los gobiernos centrales ha sido decisivo, al promover la descentralización de facultades de gobierno a los ayuntamientos y gobiernos locales (Cabrero, 2005; Madoery, 2008).

Probablemente un enfoque más apropiado que el de gobernanza para analizar e interpretar estas experiencias sea el de *acción pública* (Dreze y Sen, 1989; Cabrero, 2005). El enfoque de la acción pública plantea y argumenta las posibilidades de acción conjunta entre gobierno y sociedad para enfrentar los problemas públicos y no comparte la idea típicamente liberal de una suerte de *tradeoff* entre ambos, en el que el debilitamiento de una parte fortalece a la otra.

Dreze y Sen rechazan de manera explícita la dicotomía estado-mercado y afirman la necesaria complementariedad de ambas instituciones, así como de organizaciones sociales y políticas (vale decir, las ONG y los partidos) y de las propias comunidades para combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y para promover el desarrollo de capacidades básicas en las mayorías vulnerables de los países en desarrollo, una complementariedad activa a la que denominan *acción pública* (Dreze y Sen, 1989).

Dreze y Sen asignan a los gobiernos una larga lista de tareas a cumplir en el marco de la acción pública contra la pobreza y el hambre: distribución directa de alimentos y subsidios monetarios entre los más pobres; provisión de servicios de salud y control epidemiológico; creación de empleos temporales para regenerar el poder de compra en los grupos de difícil ocupación; promoción del desarrollo económico en general y de la promoción de ingresos y otros mecanismos de subsistencia mediante la expansión de actividades productivas, entre otras tareas.

En América Latina, Cabrero emplea el enfoque de la acción pública para investigar en cuatro ciudades mexicanas los arreglos institucionales

que propician la innovación y democratización de los gobiernos municipales y el desarrollo local. La perspectiva de la acción pública, afirma, le permite integrar dos componentes fundamentales de la acción colectiva no siempre fáciles de integrar: el de la acción gubernamental y el de la acción de los grupos sociales. Sostiene que es difícil poder entender el éxito o fracaso de la acción gubernamental analizándola aisladamente y, de igual forma, resulta difícil analizar el impacto de la acción ciudadana y de los grupos sociales pasando por alto la dinámica gubernamental.<sup>9</sup> El enfoque de la acción pública, concluye, permite construir un continuo analítico entre actores estatales y sociedad civil (Cabrero, 2005).

#### SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Una investigación empírica sobre la participación política en la ciudad de México, São Paulo y Delhi (Harriss, 2007) tiende a confirmar una conocida hipótesis en la ciencia política: la denominada *sociedad civil* es la arena de participación política de las clases medias y de las élites (incluidas muchas de las ONG), mientras que los pobres urbanos siguen participando en la arena política tradicional, de elecciones y partidos. Las ONG, por ejemplo, trabajan para los pobres pero *no son* de los pobres. En las tres ciudades, los pobres urbanos exhiben, a través de su comportamiento como votantes, una fuerte preferencia por la democracia representativa, porque a pesar de las manifiestas imperfecciones de los partidos políticos y de sus líderes, la siguen percibiendo como espacio para sus luchas y como alternativa para recobrar agencia, autonomía y confianza en sí mismos.

En contraste, las clases medias y las élites en nuestros países tienden a despreciar la política tradicional, a la que ven como un río revuelto o *turbio*

<sup>9</sup> Al contrastar el uso de los enfoques de gobernanza y de acción pública, Cabrero retoma la idea de que el análisis de la acción pública permite ir más allá que el de la gobernanza, porque al hacer explícito el funcionamiento del sistema político posibilita observar el surgimiento de arreglos múltiples con los cuales se construye la acción pública en el sentido de intersección entre la acción gubernamental y la acción social. En su investigación, Cabrero decide prescindir de la gobernanza como marco de análisis particular (Cabrero, 2005, 23-24).

(para usar la expresión de Harriss) y a la que oponen un activismo, pretendidamente apolítico, que busca soluciones fuera de ese río turbio que es la política. Las asociaciones voluntarias de todo tipo, los grupos filantrópicos, las organizaciones caritativas, las asociaciones cívicas y empresariales, los *partenariados* público-privados y muchas de las redes de la nueva gobernanza constituyen la *sociedad en movimiento* que promueve la organización autónoma de la sociedad civil para enfrentar y eventualmente resolver los grandes problemas nacionales al margen de los partidos, las elecciones y los poderes constituidos.<sup>10</sup>

Sobre la base de las redes de la nueva gobernanza, el activismo de las clases medias y las distintas modalidades de participación ciudadana, tiende a configurarse lo que se presenta como una *nueva política* (Kaldor, citado en Harriss, 2007, 66) al margen de la arena política tradicional, a la que se considera totalmente desacreditada por la crisis de representatividad de los partidos políticos, vistos como poco más que agencias de *marketing* político dedicadas a crear y vender imágenes de pretendidos líderes en los medios masivos de comunicación para ganar votos. La crisis de la representatividad de los partidos se hace extensiva, por supuesto, a los poderes Legislativo y Ejecutivo.<sup>11</sup>

La nueva política, situada más allá de los votos, los partidos y las elecciones, se construye al latir de una vibrante sociedad civil y de sus variadas formas de organización: asociaciones voluntarias y cívicas en vez de partidos políticos, movimientos ciudadanos o sociales forjados en comunidades, tanto o más que en los lugares de trabajo. La nueva política se asume como más genuinamente participativa que la democracia representativa y capaz de responder mejor a las necesidades e intereses de la gente porque aborda sus problemas de forma directa, en contraste con la vieja política,

---

<sup>10</sup> Al tratar de explicar el activismo pretendidamente apolítico de las clases medias Harriss adelanta dos posibles razones: por un lado, las clases medias encuentran en la “sociedad civil” un dominio para su autoafirmación, frente al liderazgo indisputable de los políticos y los partidos en la esfera propiamente política; por el otro, su propio activismo desvaloriza (o intenta hacerlo) la actividad de los partidos políticos y de áreas de la política pública que les parecen inapropiadas o ilegítimas (Harriss, 2005) como las políticas redistributivas, podríamos añadir.

<sup>11</sup> Como ocurre con otras facetas de la nueva gobernanza liberal, puede rastrearse la crítica a los partidos y a los políticos en la herencia de la economía neoclásica, especialmente en Downs (2001) y Niskanen (1980).

que ha fracasado en solucionar los problemas sociales porque la ha corrompido la lucha por obtener el poder del estado y ventajas personales (Kaldor, citado en Harriss, 2007, 66-68).

El citado estudio sobre participación política en tres ciudades del mundo en desarrollo desmiente muchos de estos supuestos. Por ejemplo, a pesar de las reformas liberales de mercado y las presiones hacia la privatización de los servicios, la gran mayoría de los encuestados (cerca de 80 por ciento en América Latina y más de 90 por ciento en la India) sigue viendo al estado como el gran responsable de enfrentar y eventualmente resolver problemas como el cuidado de la salud, el acceso a los servicios básicos, la violencia y el crimen, el acceso a los servicios urbanos y la contaminación del aire.

En cuanto a los canales de participación, las ONG casi nunca son mencionadas por los pobres urbanos, en contraste con los partidos políticos, cuya mediación en el acceso a la resolución de sus problemas es frecuentemente señalada, especialmente en la India. En Delhi, los ciudadanos de las castas más bajas, como los *dalits* y los *denizens*,<sup>12</sup> son mucho más activos en los partidos que las clases medias. Aquellos con poca o nula educación son quienes están más dispuestos a resolver los problemas a través de la mediación de los partidos políticos.

En contraste, la actividad asociativa tiende a concentrarse en la gente más rica y en particular en la gente más educada. En los vecindarios indios de clase alta se encuentran organizaciones como el *Centro de Asuntos Públicos*, y la *Iniciativa Voluntaria Ciudadana por la Ciudad* (CIVIC, por sus siglas en inglés), que adoptan el lenguaje formal de la ciudadanía y hablan de la participación en la formulación del presupuesto, y de transparencia y rendición de cuentas del gobierno local; han adoptado el paradigma de los *partenariados* público-privados y defienden la noción del cambio colaborativo, la idea es que la sinergia entre los ciudadanos y el gobierno es esencial para introducir los cambios.

---

<sup>12</sup> En el sistema de castas de la India, los *dalits* o “intocables” constituyen el estrato más bajo en la escala social; el hinduismo prohíbe a los *brahamanes* (la casta más alta) incluso tocarlos. Los *denizens* (por oposición a los *citizens*) son los habitantes de los barrios pobres, considerados como beneficiarios de acciones caritativas antes que ciudadanos portadores de derechos.

Como cabe esperar, los cambios que promueven estas organizaciones y sus *partenariados* no siempre son del agrado de los más pobres; por ejemplo, con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios sanitarios públicos, una de estas organizaciones promovió la construcción de sanitarios mejor equipados pero con tarifa de acceso, que al remplazar a los gratuitos originaron las protestas de los más pobres (Harriss, 2007).<sup>13</sup>

Por lo demás, las críticas de la clase media al río revuelto de la política no carecen de fundamento y el estudio de referencia así lo confirma, lo mismo en Delhi que en la ciudad de México y São Paulo. Si es cierto que las redes de gobernanza no incluyen a los más pobres, también lo es que, en sus luchas para inducir la acción del estado y dirigirla hacia los problemas concretos que afectan su bienestar, los pobres urbanos dependen demasiado de partidos políticos llenos de prácticas viciadas, políticas clientelares, ausencia de democracia interna y notable incompetencia para tomar decisiones; sin embargo, los partidos suelen ser su única opción para participar en política y recuperar agencia.

En materia de participación política de las mayorías urbanas en países en desarrollo el principal problema no parece ser, entonces, cómo cambiar del río turbio de la política a las aguas claras de la gobernanza, no al menos para los pobres urbanos de nuestras grandes ciudades. Las redes de gobernanza dan cauce a las demandas de ciertos estratos de la población, pero no de los más amplios, lo que a final de cuentas puede conducir a una mayor inequidad política. El principal problema sigue siendo cómo transparentar

---

<sup>13</sup> A propósito de los valores en conflicto, Colebatch y Larmour ilustran con el ejemplo de las políticas de empleo juvenil las diferencias que pueden surgir entre redes de gobernanza hegemonizadas por empresarios y clases medias —como las típicas redes para el desarrollo económico local— y las agencias públicas responsables de las políticas sociales: algunos sostienen que la mejor forma de combatir el desempleo juvenil es eliminar las restricciones legales para el empleo de los jóvenes, otros se oponen resueltamente a semejante idea, incluso con manifestaciones públicas. En el fondo de tales diferencias están los valores: el modelo de mercado contiene un marco de significados que ve la vida como un conjunto de intercambios entre actores racionales motivados por el propio interés, un entorno institucional en el que ocurren tales cambios (el mercado, los contratos) y una vía para la evaluación de los impactos (acuerdo entre el empleador y el joven). Los modelos jerárquicos se basan en un conjunto distinto de valores, ven al joven como a una persona carente de poder de negociación para defender sus intereses y que por lo tanto necesita la protección de una serie de instituciones (Colebatch y Larmour, citados en Parsons, 2007, 539).

ese río turbio; esto es, cómo mejorar, moralizar y democratizar la política *en tanto política*.

Por otra parte, el acercamiento a las experiencias de participación ciudadana y comunitaria en asuntos públicos, como los presupuestos participativos y los concejos de servicios de salud y educación en Brasil y otros países latinoamericanos, las políticas pro pobres en el estado indio de Kerala (Harris, 2000) e incluso a las activas redes de promoción del desarrollo local en ciudades de Argentina y España revela una constante: el activo papel de los gobiernos como promotores de la participación social y ciudadana y la apertura de espacios de igualdad, ya sea de los gobiernos nacionales o de los subnacionales y municipales, un papel paradójicamente ignorado en algunos modelos de gobernanza que lo consideran de suyo prescindible.

Para seguir con el ejemplo de la India, en los estados donde las élites siguen dominando hay pocos resultados en la lucha contra la pobreza. Donde los pobres se han organizado en tanto *ciudadanos* (no como *denizens* u objeto de la acción filantrópica de las ONG) con derechos y deberes políticos, a veces con el apoyo de partidos de izquierda, los resultados han sido mejores (Harris, 2000). La ciudadanía, parece necesario recordarlo, se define en el marco del estado, como parte constituyente del mismo al igual que los partidos y los gobiernos; su fortalecimiento no implica una fuga hacia la esfera pretendidamente apolítica de la sociedad civil, vale decir a las redes de la gobernanza liberal, sino su afirmación en los propios marcos del estado y la política. La sociedad civil, librada a sus propias fuerzas, es también el reino de la desigualdad y las iniquidades. Tal vez debamos repasar no sólo a Rousseau y Kant, sino también a Hobbes y a Hegel.

#### MÁS ALLÁ DE LA GOBERNANZA, DE VUELTA A LA DEMOCRACIA

Para argumentar a favor de la democracia representativa, puesta en entredicho por algunos modelos de la nueva gobernanza, parece apropiado referirnos a un célebre economista neoclásico, cuyos trabajos sobre el equilibrio general le valieron el Nobel de Economía en 1978: Kenneth Arrow. El *teore-*

*ma de la imposibilidad* de Arrow demuestra que no es posible construir un sistema de elecciones sociales a partir de la agregación de las preferencias de los individuos, porque inevitablemente violará el orden de preferencias de uno o varios de ellos; por lo tanto, si se desea construir semejante sistema sólo será posible hacerlo con el auxilio de un poder externo, al margen y por encima de los individuos; es decir, un poder dictatorial, algo siempre temido y rechazado por el pensamiento liberal (Arrow, citado en Rivera, 2004, 315).

Sin embargo, Arrow plantea que es posible construir funciones de bienestar social si es factible agrupar las preferencias individuales en ámbitos similares; posibilidad, afirma, sobre la que se ha construido mucho de la filosofía política, como las obras de Rousseau y Kant. Es suficiente que exista cierto consenso sobre los fines de la sociedad, basado en normas éticas y sociales de una cultura particular, para que se forme una función de bienestar social. Arrow plantea entonces el problema de elegir el mecanismo para determinar el sustrato moral común a todos. El sistema democrático, y específicamente la votación, es un mecanismo donde todos y cada uno de los individuos entregan su opinión sobre la voluntad general. En contraposición a la democracia, afirma Arrow, el mecanismo de mercado no puede ser tomado como base para definir una función de bienestar social, porque no da cuenta de los motivos altruistas que deben estar presentes para construir el consenso<sup>14</sup> (Arrow, citado en Rivera, 2004, 315).

Si Arrow está en lo cierto, los cuestionamientos a la democracia representativa provenientes de algunos modelos de gobernanza deben a su vez ser cuestionados. Con sus bien conocidos defectos, desviaciones y limitaciones, el único modelo de participación política que ofrece un marco de igualdad universal es el voto en elecciones democráticas. Las redes de gobernanza, por muy amplias y participativas que sean, no alcanzan a igualar al conjunto de la sociedad, con el riesgo siempre implícito de llevar a la palestra intereses particulares y presentarlos como genuinos intereses generales de la sociedad.

---

<sup>14</sup> La teoría de la elección pública puede interpretarse como una aplicación restringida de la propuesta de Arrow: limitar la agregación democrática de las preferencias individuales a espacios pequeños y socialmente homogéneos; es decir, a ámbitos de mayor similitud entre las preferencias que los grandes y heterogéneos espacios nacionales. Es el mundo de *lo pequeño es hermoso*.

Y lo cierto es que el voto universal nos remite al mundo de las elecciones, los partidos, los políticos y los gobiernos que gobernan y no sólo coordinan, es decir, a todo aquello que es más o menos cuestionado o rechazado en los modelos de la nueva gobernanza. Tal vez debamos volver la vista precisamente a los partidos, a los políticos y a los gobiernos, y en vez de descalificarlos por su falta de eficiencia, eficacia y economía y también por sus disputas estériles, sus prácticas viciadas y su falta de representatividad, nos demos a la tarea de buscar cómo superar todos esos *fallos del estado*, para usar otra fórmula neoclásica. Como Arrow recuerda, la democracia es el gran logro político en la historia occidental, al dar participación igualitaria a todos los ciudadanos a través del voto, incluidos nuestros *dalits*, *denizens* y todos los no organizados en redes, algo que la gobernanza no puede igualar.

#### COMENTARIOS FINALES

El pensamiento democrático, heredero del iluminismo francés, no comparte el celo antiestatista de los liberales. Para el pensamiento político liberal, aún hegemónico, la función primordial del estado es proteger el interés de los particulares; la política está al servicio de la economía y su misión es mantener a raya la intervención de los poderes públicos en la vida privada de los individuos. Para el pensamiento democrático, la función primordial del estado es precisamente trascender los particularismos de la economía de mercado para construir una sociedad más igualitaria.

Al revisar la literatura de la gobernanza encontramos que incluso los defensores de los modelos que se distancian formalmente del liberalismo hegemónico terminan compartiendo posiciones liberales, como la idea del retroceso y aun el desvanecimiento del estado y el rechazo más o menos explícito a los partidos, las elecciones, la política tradicional, e incluso la democracia representativa. La idea de un gobierno de o desde la sociedad civil, o un *gobierno de redes*, con algunos matices, es compartida por la mayoría de los modelos de gobernanza.

El problema no es, desde luego, la participación de los ciudadanos y los organismos de la sociedad civil en todo el proceso de las políticas públicas, desde la conformación de la agenda hasta la implementación y la evaluación; se ha argumentando mucho y muy convincentemente sobre la necesidad y las bondades de dicha participación. El problema es otro y muy distinto: es justamente el rechazo a la actividad política tradicional, a los partidos, las elecciones y los poderes constituidos, lo que en la práctica equivale a rechazar la principal vía de participación política para grandes núcleos de la población en nuestros países latinoamericanos.

De este primer problema se deriva otro, no menor: los intentos de sustituir la política con el activismo de las clases medias y las élites para *rescatar* las decisiones públicas del río sucio o revuelto de la política y llevarlas al transparente cauce de la gobernanza. Cauce del que, por desgracia, están excluidas las mayorías. Si recordamos que los distintos grupos de la sociedad civil bien pueden situar sus intereses particulares sobre el interés general, debemos aceptar la posibilidad de que algunos intentos de trasladar las decisiones públicas, de los poderes constituidos a las redes de gobernanza —aun si son muy amplias—, pueden ir en detrimento de la democracia.

Un tercer problema es el reforzamiento de la tesis de que las decisiones públicas son en esencia cuestiones técnicas, que se pueden resolver satisfactoriamente en el marco de las tres “e” (eficiencia + eficacia + economía) prescrito por la nueva gestión pública; que no hay valores en conflicto o, en todo caso, que no hay diferencias que no se puedan dirimir y superar en el marco de las redes de la nueva gobernanza, sin necesidad de la intervención de los poderes públicos.

Y un cuarto problema es, precisamente, el abandono de la arena política tradicional que, sin importar cuántos grupos o individuos participen en las redes de gobernanza, *seguirá estando allí*, con todos los vicios y lacras que conocemos: partidos llenos de corruptelas y políticas clientelares; políticos más preocupados por la imagen y el *marketing* que por los problemas públicos; gobiernos carentes de las tres “e” pero, aun así, depositarios de los poderes constitucionales.

La gobernanza de cuño liberal no es afecta a los partidos ni a la política. Tradicionalmente han visto a los gobiernos como un *mal necesario* y, como todo mal, mientras haya menos del mismo será mejor. Más aún, si es cierto que las redes de gobernanza propician el retiro del estado y la ampliación de las fronteras de la sociedad civil, razón de más para fortalecerlas. De estos modelos no cabe esperar mucho interés en la política, los partidos y los políticos, más allá de seguir contribuyendo a desacreditarlos.

En cambio, de algunos modelos de gobernanza de cuño democrático sí cabe esperar interés en el mejoramiento de la política tradicional, no sólo de los gobiernos constituidos sino también de los procesos electorales, los partidos y aun de los políticos. Puede esperarse de estos modelos una mayor conciencia sobre las posibilidades de la acción gubernamental —o, mejor, de la *acción pública*, en el sentido arriba citado— para enfrentar con mayores posibilidades de éxito los grandes problemas públicos, por oposición al activismo antiestatista de algunas élites y grupos de clase media.

Podemos esperar también mayor conciencia sobre la necesidad de las políticas redistributivas de la riqueza y el poder —habitualmente excluidas del debate en las redes de la gobernanza liberal— para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población en países de América Latina y del resto del mundo en desarrollo y, de esta mayor conciencia, pensar en la necesidad de mejorar no sólo la función pública, sino también la calidad de la democracia, y por lo tanto la actividad político-partidista y el proceso electoral.

La agregación de demandas ciudadanas y sociales en el plano nacional y su codificación en forma de leyes y políticas de estado —como las de educación y salud, por ejemplo— sigue teniendo en la actividad política partidista una opción potencialmente eficaz, tal vez la única hoy disponible. En el mismo sentido, sigue siendo responsabilidad de los ciudadanos y de sus organizaciones buscar el mejoramiento constante de los gobiernos y, por lo tanto, de los partidos y los procesos electorales; esto es, fortalecer la política, en vez de evadirla. ■

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alburquerque, F. (2006), “Notas acerca del enfoque del desarrollo económico territorial para el empleo”, en P. Vergara y F. Alburquerque (coords.), *Desarrollo económico territorial: respuesta sistémica a los desafíos del empleo*, Fortaleza, Red DETE-ALC, pp. 39-56.
- Aguilar, L. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Arocena, J. (2001), *El desarrollo local: Un desafío contemporáneo*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay y Ediciones Santillana.
- Blanco, I. y R. Gomà (2003), “La crisis del modelo de gobierno relacional: Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad”, *Gestión y Política Pública*, XII (1), primer semestre, México, CIDE, pp. 5-42.
- Boisier, S. (2006), *Imágenes en el espejo: Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*, Providencia, Editorial Puerto de Palos.
- Buchanan, J. y G. Tullock (1993), *El cálculo del consenso*, Barcelona, Plataforma-Agostini.
- Cabrero, E. (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Canto, R. (2000), “Políticas públicas: Más allá del pluralismo y la participación ciudadana”, *Gestión y Política Pública*, IX (2), primer semestre, México, CIDE, pp. 231-256.
- Cobb, R. y C. Elder (1986), *Participación en política americana: La dinámica de la estructuración de la agenda*, México, Norma.
- Costamagna, P. (2006), “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina”, Programa CEPAL-ILPES-GTZ (mimeo).
- Dahl, R. (1991), *Los dilemas del pluralismo democrático: Autonomía versus control*, México, Alianza Editorial.
- Downs, A. (2001), “Teoría económica de la acción política en una democracia”, en A. Batlle (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, pp. 93-111.
- Dreze, J. y A. Sen (1989), *Hunger and Public Action*, Nueva York, Oxford University Press.

- Dryzek, J. (2003), “La lógica informal del diseño institucional”, en R. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Etzioni, A. (1993), *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*, Nueva York, Crown Publishers.
- Esser, K., W. Hillebrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer (1996), “Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y la política”, *Revista de la CEPAL*, 59, agosto, Santiago, CEPAL, pp. 39-52.
- Farah, M. y P. Spink (2004), “El programa brasileño de gestión pública y ciudadanía”, *Gestión y Política Pública*, XIII (1), primer semestre, México, CIDE, pp. 209-236.
- Forester, J. (1992), “La racionalidad limitada y la política de salir del paso”, en L. Aguilar (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 315-340.
- Gómez, E. (1990), “Reflexiones sobre el neoliberalismo”, en *Reforma del Estado: Las razones y los argumentos*, México, Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI, pp. 41-57.
- Guttman, D. (2004), “De gobierno a gobernanza: La nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características”, *Gestión y Política Pública*, XIII (1), primer semestre, México, CIDE, pp. 5-40.
- Habermas, J. (2000), *Más allá del Estado nacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Harris, J. (2000), “How Much Difference does Politics Make? Regime Differences Across Indian States Rural and Poverty Reduction”, *Working Paper Series*, No. 00-01, Londres, LSE Development Studies Institute, pp. 1-30.
- \_\_\_\_\_. (2005), “Middle Class Activism and Poor People’s Politics: An Exploration of Civil Society in Chennai”, *Working Paper Series*, No. 05-72, Londres, LSE Development Studies Institute, pp. 1-35.
- \_\_\_\_\_. (2007), “La política es un río turbio: Pero, ¿existe una ‘nueva política’ de la sociedad civil? Perspectivas desde las grandes ciudades de India y América Latina”, en J. Flores (comp.), *Estado, metrópoli y políticas sociales*, México, Plaza y Valdés, pp. 65-93.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, Londres, Sage.

- \_\_\_\_\_ (2004), “Gobernar en gobernanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 171-194.
- Kooiman, J., M. Bavinck, R. Chuenpagdee, R. Mahon y R. Pullin (2008), “Interactive Governance and Gobernability: An Introduction”, *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7 (1), pp. 1-11.
- Lindblom, C. (1992), “Todavía tratando de salir del paso”, en L. Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 227-254.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Democracia y sistema de mercado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lowi, T. (1992), “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en L. Aguilar (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-117.
- Madoery, O. (2008), *Otro desarrollo: El cambio desde las ciudades y regiones*, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín.
- Niskanen, W. (1980), *Cara y cruz de la burocracia*, Madrid, Espasa-Calpe.
- North, D. (1994), *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Universidad.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (oecd) (2001), *Distributed Public Governance*, Preliminary Draft, en [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- Osborne, D. y T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Massachusetts, Addison-Wesley.
- Parsons, W. (2007), *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica de políticas públicas*, México, Flacso.
- Prats, J. (2005) *De la burocracia al management: Del management a la gobernanza (Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rivera, E. (2004), “Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas”, *Gestión y Política Pública*, XIII (2), segundo semestre, México, CIDE, pp. 309-372.

- Rhodes, R. A. W. (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV, Oxford, Cambridge, Blackwell Publishers, pp. 652-667.
- Sabatier, P. (1998) "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe", *Journal of European Public Policy*, 5 (1), marzo, Routledge, Taylor and Francis Group, pp. 98-130.
- Sahuí, A. (2009), "Gobernanza, democracia y justicia", en A. Sahuí (coord.), *Gobernanza y sociedad civil: Retos democráticos*, México, Ediciones Coyoacán.
- Schattschneider, E. (1975), *The Semi Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Hinsdale, The Dryden Press.
- Van Gestel, N. y C. Teelken (2004) "Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: Institucionalismo y nueva gestión pública", *Gestión y Política Pública*, XIII (2), segundo semestre, México, CIDE, pp. 427-467.
- Vázquez-Barquero, A. (2008), "Sobre el concepto de desarrollo endógeno: ¿Diversidad de interpretaciones o complejidad del concepto?", en C. Girardo (coord.), *El desarrollo local en México: Aportes teóricos y empíricos para el debate*, México, UNAM, UADY y Plan Estratégico de Mérida.
- World Bank (2004), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).