

Governance and democratic legitimacy

Sumario

Introducción, gobernanza y redes, gobernanza y legitimidad democrática: preguntas y tensiones. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

Resumen

Este artículo busca aportar algunos elementos de discusión en torno a la gobernanza y su relación con la legitimidad democrática. Para ello, en primer lugar, se realiza una revisión conceptual del concepto de gobernanza, recogiendo los debates contemporáneos y sus respectivos aportes. En segundo lugar, se aborda el concepto de redes y su relación con la gobernanza. Finalmente, se revisa en clave crítica la contribución y riesgos que conlleva esta nueva complejidad institucional de cara a la legitimidad democrática. Aspectos como la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia, serán tomados en cuenta para hacer este análisis.

Palabras clave: *Gobernanza, legitimidad, democracia, redes.*

Abstract

This article attempts to contribute some elements of discussion about governance and its relationship to democratic legitimacy. To do this, first, we review the concept of governance, taking into account contemporary debates and their respective contributions. Secondly, it addresses the concept of networks and their relationship to governance. Finally, we review the contribution and risks involved in this new institutional complexity facing democratic legitimacy. Aspects such as citizen participation, accountability and transparency, will be considered for this analysis.

Key words: *Governance, legitimacy, democracy, networks.*

Artículo: *Recibido, Diciembre 10 de 2009; aprobado febrero 24 de 2010.*

María Fernanda Martínez Brouchoud: *Doctora en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública, Universidad Autónoma de Madrid (España). Politóloga, Universidad de Buenos Aires (Argentina). Profesora de la Universidad EAFIT, Medellín.*

Correo electrónico: mframire@eafit.edu.co

Gobernanza y legitimidad democrática

María Fernanda Martínez Brouchoud

“La gobernanza es una realidad difusa. En esto reside en parte su éxito político, basado en un encanto alusivo, consensual y reconfortante.” (Gaudin, 2002, p. 127)

Introducción

La forma de gobernar las sociedades ha experimentado profundas transformaciones en las últimas décadas, lo cual se expresa en la erosión de las bases tradicionales del poder político (Pierre & Peters, 2000). En ese sentido, se ha pasado de un escenario en el cual el Estado era concebido como el indiscutible centro del poder político y detentaba el monopolio en la articulación y consecución del interés colectivo, a otro -aún en construcción- donde las decisiones aparecerían como el producto de la interacción y las interdependencias entre diversos actores públicos y privados. Para dar cuenta de este fenómeno, es habitual el uso del término gobernanza, a fin de diferenciarlo del gobierno tradicional soportado en la relación jerárquica entre gobernantes y gobernados y fundamentado en la potestad normativa del Estado.

La transformación enunciada ha derivado en una copiosa producción teórica en torno a la gobernanza como concepto analítico, que emerge con fuerza en la ciencia política inglesa a partir de los años ochenta del siglo pasado y que luego se extiende prácticamente por toda Europa y viaja a América Latina.

Pero, ¿qué es la gobernanza? El término parece provenir del griego κυβερνάω *kybernan*, es decir, dirigir, conducir un carro o nave, usado metafóricamente por Platón para referirse al modo de gobernar los ciudadanos. Es posible rastrear su utilización a finales de la Edad Media, con el francés *gouvernance*, para denominar el arte o manera de gobernar, del cual pasaría al inglés *governance*. Cabe decir que su uso, a partir de los años ochenta por académicos anglosajones, se aplicó en un principio al arte o modo de gobierno de las instituciones internacionales; con el propósito de promover un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos, fundado sobre la transparencia y la participación de la sociedad civil en lo local, nacional, regional e internacional, a partir de una palabra poco empleada y por consiguiente bastante libre de connotaciones.

Es en ese sentido como el concepto de gobernanza empezó a ser utilizado en diversos estudios y recomendaciones de varias entidades internacionales como el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la OCDE. A modo ilustrativo, cabe mencionar que en un documento de 1989, el Banco Mundial hablaba de la situación imperante en África, como “*crisis in governance*”, haciendo uso por primera vez del término en el sentido que luego cobraría amplia difusión. En dicho documento se estudiaban los mecanismos de control y de poder efectivo en países con estados débiles; a la luz de ese contexto, la “gobernanza” resultaba

útil para hacer referencia a las formas de poder realmente existentes sin emitir juicios sobre la legitimidad de la autoridad, contrariamente a lo que hubiera ocurrido al utilizar la palabra “gobierno”. Posteriormente, el Banco Mundial comenzó a recomendar una serie de acciones a fin de lograr una gestión pública exitosa para estos países y, paulatinamente, la noción de gobernanza se ligó a las expectativas de comportamiento esperado por parte de los gobiernos receptores de asistencia financiera¹.

Así, inicialmente concebida para denominar las reformas institucionales en el Norte desarrollado, la “gobernanza” será luego empleada por el Banco Mundial para denominar cierto modelo de gestión sugerido a los países en desarrollo, basado en una serie de medidas de reestructuración del aparato administrativo, de la política económica y de participación de actores no estatales en la definición de las políticas.

Es posible afirmar, que entre los años 80 y 90 se dio una diseminación global del término gobernanza, mediada por la literatura politológica, principalmente anglosajona, junto con la producción de documentos e informes de ciertas entidades internacionales, lo cual llevó a su incorporación en diversos ámbitos académicos, en la retórica político-administrativa y en los discursos del desarrollo y de la cooperación internacional de una manera generalizada alrededor del mundo. A la par de su creciente difusión, comenzaron las críticas y el debate respecto al uso, pertinencia y aplicabilidad de la noción y además, a la luz de experiencias ligadas a la materialización de la gobernanza en los órdenes locales, regionales y nacionales, se empezó a cuestionar la legitimidad democrática de ésta.

Siguiendo las anteriores consideraciones, el propósito de este artículo es aportar algunos elementos de discusión al debate en torno a la gobernanza y su relación con la legitimidad democrática. Para ello, en primer lugar, se realiza una revisión conceptual, recogiendo algunos de los debates contemporáneos y sus respectivos aportes. En segundo lugar, se aborda el concepto de redes y su relación con la gobernanza. Luego, se revisa en clave crítica la contribución y riesgos que conlleva esta nueva complejidad institucional de cara a la legitimidad democrática. Aspectos como la participación ciudadana, la rendición de

cuentas y la transparencia, serán tomados en cuenta para hacer este análisis. Finalmente, se plantean unas conclusiones.

Cabe resaltar que la aproximación que se presenta a continuación está acotada por la bibliografía a la que se accedió en el marco de la investigación que soporta este artículo, por consiguiente, no se pretende agotar el debate sobre la gobernanza, sino plantear unos insumos para la discusión.

La gobernanza

El concepto de gobernanza atiende a varios significados y es objeto de discusión en la ciencia política contemporánea. No obstante que para algunos autores se trata de un concepto necesario, tampoco se puede negar que se ha puesto de moda y que su popularización ha contribuido a la confusión teórica reinante. Teniendo en cuenta este panorama, la idea es aproximarse a la noción a la luz de los actuales debates.

Para comenzar, es posible plantear que las teorías sobre gobernanza son una reconceptualización de un fenómeno tan antiguo como el propio gobierno. El interés actual por la gobernanza es un reflejo de los cambios en la sociedad y en los Estados contemporáneos. Estos cambios, siguiendo a Pierre y Peters (2000) tienen que ver con los siguientes factores:

- 1) La crisis financiera del Estado: la emergencia de una nueva gobernanza es impulsada por un declive de las capacidades financieras del Estado, sobre todo a partir de los años 80 y 90, donde se implican actores privados e intereses organizados en la prestación de servicios públicos, intentando los gobiernos garantizar sus niveles de servicios a pesar de las restricciones presupuestarias.
- 2) El cambio ideológico hacia el mercado: a fines de los años 70 emerge el cuestionamiento respecto al papel del Estado en tanto representación del interés colectivo y se reclama una redefinición de su rol, bajo la idea de una acción público-privada concertada. Se postula el paso a un Estado competitivo, que cumpla sólo las funciones básicas, con un aparato organizativo más pequeño, ágil, flexible y descentralizado.
- 3) La globalización, con su incidencia sobre la capacidad tradicional del Estado para dirigir la sociedad y la economía; en virtud del

¹ El organismo optó por un uso pragmático del concepto, para referirse a la necesidad de combatir la corrupción en el manejo de lo público, la eficiencia y transparencia en la gestión, entre otras cuestiones, evitando así el señalamiento de injerencia en asuntos de gobierno que se le venía reprochando; al tiempo, el carácter elusivo del término le permitió introducir el tratamiento de problemas globales que trascienden la particularidad de cada Estado nacional.



avance del mercado, se debilita su capacidad de control, asignación y distribución. Es posible plantear que los nudos constitutivos de la construcción político-histórica conocida como Estado nación, anclados en la idea de soberanía irrestricta, interés nacional y centralidad de lo estatal, se ponen en entredicho en virtud del despliegue globalizador. Por una parte, se constata una erosión creciente del centralismo estatal, es decir, se crean más niveles de gobierno que sustituyen al gobierno único sobre el territorio de un Estado. La creación de niveles subestatales de gobierno representativo (región, entes intermedios, ayuntamientos, etc.) y, a la vez, la creación de niveles sobreestatales de gobierno representativo (Unión Europea, por ejemplo) llevan a una multinivelación de la política y del gobierno.

- 4) El “fracaso” del Estado: se cuestiona la figura del “gran gobierno” de cara a las altas expectativas centradas en el Estado de bienestar, que a fines de los años 70 empieza a mostrar los síntomas de su agotamiento. La gobernanza emerge entonces como una respuesta ante la crisis del modelo de Estado de bienestar-interventor y, por ende, ante la crisis del modelo de administración pública de ese tipo de Estado, jerárquica y centralizada, con un gran desarrollo y sobredimensionamiento del aparato público y de la burocracia.
- 5) La aparición de la nueva gestión pública: las reformas del sector público basadas en el mercado, surgidas a finales de los 70, habitualmente conocidas como *New Public Management* (NPM), estimulan la gobernanza proponiendo que el Estado renuncie a controles directos sobre su organización, dejando que la prestación de servicios públicos sea conducida por el mercado. Se puede decir que el NPM y la gobernanza comparten la idea que la fuerza legal formal del Estado es cada vez menos importante y que los acuerdos institucionales entre el sector público y privado facilitan la coordinación.
- 6) El cambio social y los “nuevos” problemas que conforman la agenda global, que afectan tanto lo local, nacional como internacional hacen a los gobiernos dependientes de fuentes externas de conocimiento y reclaman la intervención de diversidad de actores en la definición de las políticas.

Los factores descritos revelan que el mundo de hoy es más complejo, dinámico e interdependiente, lo cual no admite una visión única, sino que requiere una aproximación plural. Así, la gobernanza, siguiendo a Kooiman (2005) emerge como un concepto analítico que da cuenta de un fenómeno atribuible a las cambiantes interdependencias sociales. Las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando y los intereses no son de uno u otro sector de modo exclusivo, sino compartidos. Se constata un cambio en los roles del gobierno, en la expansión de las ONG, en grupos de interés especiales que se van implicando en asuntos gubernamentales, junto con la emergencia de iniciativas comunitarias locales. Por ende, los sistemas de gobierno tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, altamente estado-céntricos, no serían los más adecuados para enfrentar los problemas, desafíos y retos que surgen en la actualidad. Tampoco lo serían las aproximaciones centradas exclusivamente en el mercado, por ejemplo, a través de la privatización y la desregulación.

Todo ello hace que la gobernanza se esté extendiendo y se vuelva objeto de atención. La gobernanza se entiende, entonces, como una nueva relación estado-sociedad, como una guía de interacción entre actores interdependientes, una forma de gobernar más cooperativa por la cual las instituciones y actores públicos y no públicos, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas.

Mientras que en Europa, siguiendo a Pierre & Peters (2000), la noción de gobernanza se enfoca al involucramiento de la sociedad en el proceso de gobierno, en Estados Unidos se enfatiza más la idea de gobernanza como direccionamiento. En ambos espacios, se presenta como una alternativa política atractiva frente al declive de los Estados fuertes y centralizados.

En síntesis, la gobernanza se plantea como una nueva forma de gobernar, caracterizada por relaciones horizontales y por la búsqueda de equilibrio entre poder público y sociedad civil, implicando una pluralización en la formación de las decisiones públicas, diferente al modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en que actores públicos y privados participan en redes mixtas.

La concurrencia de estos elementos y la diferente relevancia otorgada a cada uno de ellos ha desembocado en diversas miradas al

concepto de gobernanza, que van desde la gobernanza concebida como Estado mínimo a la gobernanza como red, pasando por la gobernanza como gestión pública.

Un criterio delimitador de los diversos conceptos de gobernanza, que a la vez sirve de guía al debate contemporáneo en torno al tema, es el de la centralidad que se le adjudica al Estado en el análisis de la toma de decisiones. En ese sentido, Peters (2000, 2007) hace claridad respecto a las visiones tradicional y moderna de gobernanza:

La **visión tradicional de gobernanza** está fundamentada en el rol del Estado y de sus múltiples organizaciones en la elaboración y puesta en marcha de las leyes y en el ejercicio de la coerción. El análisis se centra en cómo el Estado logra no sólo controlar el resto de las agencias de gobierno, sino la economía y la sociedad. Además de acentuar la centralidad estatal, esta visión supone una estructura jerárquica en la cual se da un proceso autoritario de toma de decisiones que se adoptan en el nivel más alto y que luego fluyen hacia abajo involucrando al resto de la administración pública. Desde esta perspectiva, las decisiones se toman en la cúspide estatal, dejando de lado a actores tanto de la sociedad civil como del ámbito internacional. Así mismo, se parte de la premisa de un Estado centralizado con gobiernos sub-nacionales altamente dependientes del gobierno central. Desde un punto de vista normativo, se sostiene que la acción estatal es necesaria e imprescindible para la consecución del interés público, es decir, se presume que la sociedad por sí sola no puede alcanzar dicho interés; por consiguiente, se requiere la intervención de la autoridad estatal.

Dentro del debate sobre gobernanza, esta perspectiva tradicional ha sido blanco de diversas críticas. Tal como plantea Peters (2007).

Sin lugar a dudas, académicos que hacen sus análisis desde variadas perspectivas han intentado denigrar el rol del Estado y del gobierno en el proceso de gobernar, asumiendo, además, que es posible tener “gobernanza sin gobierno” (Rhodes, 1997) o, alternativamente, “políticas sin política” (Hajer, 2003). Para otros, el Estado carece de poder frente al mercado internacional (Strange, 1998; Reich, 2005), o ha cambiado fundamentalmente en términos tanto de su

estructura como de su propia imagen (Migdal y Schlichte, 2005). El supuesto básico que todos ellos comparten es que el Estado perdió de manera significativa su capacidad para gobernar y que, por tanto, es necesario proporcionar alternativas que permitan dar una dirección efectiva a la economía y a la sociedad.

Estas críticas de la visión tradicional, jerárquica y *top down* se inscribirían dentro la **perspectiva moderna**, la cual asume la gobernanza como una propiedad emergente de las interacciones sociales y, dependiendo de sus versiones, enfatizará las interacciones surgidas entre grupos sociales y el gobierno (versión positiva) o sin el gobierno (versión negativa):

A major alternative to the top-down conception of governance is one that emphasizes the interactions among different groups in society with government, or even without direct government involvement. This set of ideas is variously labelled 'modern governance' (Kooiman, 1993) or 'new governance' (Rhodes 1997; see Demers, 1998). In this view governance is an emergent property of interactions rather than the imposition of control from above. (Peters, 2000, p.45)

En ese orden de ideas, desde la visión “negativa” de la gobernanza moderna, cualquier intento estatal de imponer políticas se encuentra con la resistencia y la evasión social. Así mismo, se afirma que la sociedad tiene capacidad para enfrentarse y resistir las regulaciones estatales y se presume normativamente que los ciudadanos “saben mejor” que el Estado lo que necesitan.

En esa línea, se sostiene que la sociedad y el mercado han desarrollado la capacidad para autoorganizarse y para eludir intentos del gobierno de controlarlos. Se enfatiza en el poder autoorganizador de la sociedad y se prevé un gobierno dirigiendo a distancia (Kickert, 1994), limitado a proveer un marco para la acción de unos actores autónomos capaces de conseguir sus propios objetivos.

No se puede desconocer que esta visión autopoietica de la gobernanza también ha sido puesta en tela de juicio por quienes afirman que el Estado establece los parámetros básicos dentro de los cuales funcionan los mercados y los grupos sociales. ¿Pueden existir los mercados por fuera del imperio de la ley, de los derechos de propiedad, por ejemplo? ¿Hasta qué punto los grupos representativos de intereses sociales



pueden sostenerse sin el soporte o reconocimiento directo o indirecto estatal? Como sostiene Peters (2000), en última instancia, la ley produce los nichos dentro de los cuales funcionan dichos grupos.

Por su parte, la visión “positiva” de la gobernanza moderna afirma que las redes ubicadas en distintos sectores de políticas pueden acompañar al gobierno en el diseño o puesta en marcha de las políticas, lo cual supone una intensa coordinación dentro de cada sector de política. Desde esta perspectiva, los gobiernos, en pro de la eficiencia, reconocen que no pueden hacerse cargo de todo, propiciando una relación con el sector privado para brindar servicios públicos, así como buscando consejos y consultando con diversos grupos sociales antes de tomar decisiones, a través de la conformación de redes.

Normativamente, se estima que la sociedad es capaz de gestionar muchos de sus intereses más allá de la intervención estatal, pero no en contradicción con ésta. De ahí viene la apuesta por el capital social como necesidad para una buena gobernanza (Putnam, 1993), capital social creado por los grupos sociales y que sirve de base para la participación política. El pensamiento del autor se inscribe en cierta literatura sobre sociedad civil, según la cual la gobernanza democrática es más efectiva cuando hay una sociedad civil fuerte que la soporte. De ese modo, se plantea una cooperación y complementación entre sociedad civil y Estado más que competencia y conflicto.

Pero finalmente, ¿cuál es el papel del Estado a la luz del debate sobre gobernanza?

La respuesta va a depender de las aproximaciones que se asuman:

Así, un autor central en este debate como es Rhodes (2005) considera que el Estado ha perdido toda capacidad de gobernar, apareciendo la gobernanza como el producto de redes autoorganizadas e interorganizacionales. En ese sentido, la gobernanza se asume como alternativa al control por parte del Estado, en el marco de una situación en la que ya no se puede situar la autoridad estatal como única fuente de poder político. Por su parte, Klijn (1997), Kickert (1997) y Kooiman (1993), entre otros, arguyen que el Estado es un actor más entre muchos, dada la complejidad de los procesos políticos y la multitud de instituciones implicadas en la tarea

de gobierno en los sistemas políticos contemporáneos. En una posición intermedia, Mayntz (2005) y Scharpf (2005) consideran que el control jerárquico por parte del Estado y la autorregulación social no son mutuamente excluyentes. En el otro extremo del debate, Peters y Pierre (2000) y otros autores anglosajones, sin desconocer los cambios político-institucionales derivados de los procesos de globalización, otorgan un papel preponderante al Estado, declarándose explícitamente estadocéntricos en su visión de gobernanza².

Gobernanza y redes

Resulta ineludible al hablar de gobernanza hacer mención al concepto de red; habitualmente aparecen unidos, incluso muchas veces se traduce *governance* como gobierno en red. La incorporación del concepto de red a la ciencia política ha derivado en una abundante literatura al respecto, con diversidad de aplicaciones e interpretaciones, lo que dificulta estipular una única definición.

Partiendo de la definición de uno de los autores que más se ha ocupado del tema, una red es:

Un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos. (Börzel, 1998, p.254).

Siguiendo a Börzel, se pueden identificar dos escuelas respecto a la noción de red de políticas (*policy networks*):

- 1) La escuela de intermediación de intereses, usa el concepto de red de modo genérico, abarca las diversas formas de relaciones entre los grupos de interés y el Estado y lo aplica a toda clase de relaciones entre actores públicos y privados.
- 2) La escuela de gobernanza plantea las redes como un modo específico de gobernanza, como una forma de movilización de recursos políticos cuando éstos están en manos tanto

2 Cabe resaltar que en la investigación de la cual se deriva este artículo se asume una postura intermedia donde el control estatal puede -y debe- coexistir con la pluralidad y diversidad de actores que intervienen en la toma de decisiones públicas. En ese sentido, se podría plantear que la gobernanza no significa el vaciamiento de los roles estatales o *in extremis* el fin del Estado, sino más bien, su adaptación a la sociedad contemporánea y a los cambios que la acompañan.

públicas como privadas. Se trata de una definición restringida, una expresión de relación público-privada basada en una coordinación no jerárquica.

Desde la primera aproximación, mayoritariamente anglosajona, se postula una nueva forma de explicar las relaciones estado - intereses sociales, que trasciende posturas pluralistas o neocorporativistas, como se puede ver en Klijn (2005). Habitualmente, esta perspectiva se utiliza para analizar procesos de elaboración de políticas sectoriales en distintos países. En ese sentido, se toman las redes como herramienta analítica para estudiar interacciones institucionalizadas entre organizaciones sociales y Estado.

Desde la segunda aproximación -la escuela de gobernanza- se pueden identificar dos miradas al concepto de red. En primer lugar, es frecuente ver que diversos autores lo utilizan para estudiar las relaciones estructurales, las interacciones y dinámicas entre actores en la política y en la elaboración de políticas públicas. De ese modo, el estudio por medio de redes permite abrir la perspectiva para analizar situaciones que no se explicarían únicamente como acciones generadas desde el centro tradicional del poder político y se busca explorar el comportamiento de los actores. En segundo lugar, otros autores, inscritos en la llamada escuela Max Planck³, plantean que las estructuras sociales tienen mayor potencial explicativo que los actores y sus recursos individuales, entonces, ya no se trata de analizar el actor como unidad, más bien el conjunto de relaciones que conforman las redes. Así, las redes se plantean como un conjunto de relaciones en permanente funcionamiento que se ocupan de movilizar recursos dispersos, buscando la articulación de la acción colectiva a fin de solucionar problemas. Las redes se presentan, por tanto, como una solución para la coordinación de problemas de interés público, idea sustentada en la combinación de principios de elección racional e institucionalismo.

Entre las características básicas de las redes se pueden identificar: a) La existencia de una pluralidad de actores y objetivos, cada actor maneja diferentes recursos -técnicos, financieros, humanos, etc.- que deben articularse según el momento para la consecución del interés compartido. Cada uno incide sobre el espacio

estratégico del otro aunque no lo define, ya que obviamente no todos tienen el mismo peso o poder. Por ello lo interesante al estudiar redes, conocer sus procesos e interacciones, es saber cuáles son sus recursos, su nivel de representatividad, sus estrategias y disponibilidad de información; b) La interdependencia como rasgo definitorio, ésta se da en la medida en que los actores buscan objetivos que por sí solos no pueden alcanzar, sino que requieren relacionarse con otros actores. La noción de interdependencia también supone que todos los participantes tienen algo que ganar, la interdependencia es flexible y cambia constantemente de acuerdo con el tipo de relaciones que se dé entre actores de la red.

El tipo de actores en las redes puede ser público, privado o social; de acuerdo con esta diversidad el rol del sector público varía, dado que debe compartir espacios de poder con otros actores. Esto no implica la pérdida de importancia del Estado, en la medida en que el sector público maneja con exclusividad determinados recursos y tiene la capacidad de imponer ciertas decisiones al resto de los involucrados en la red. Sin embargo, también presenta limitaciones, ya que tiene un margen de maniobra menor respecto a otros actores en virtud del ordenamiento jurídico y porque debe regirse según la normativa vigente. Por otra parte, debe rendir cuentas ante el público, es decir, está sujeto al escrutinio democrático.

Como señala Cerrillo i Martínez (2005, p.25), las redes surgen por la existencia de una interdependencia entre los recursos dispersos de diferentes actores, lo cual implica necesariamente el reconocimiento de interacciones entre ellos. Éste es el concepto que más se ajusta a la definición de gobernanza, que, de acuerdo con las consideraciones que se han realizado a lo largo del artículo, da luces para explicar la realidad político-institucional actual.

Gobernanza y legitimidad democrática: preguntas y tensiones

Algunos autores cuestionan la legitimidad democrática de la gobernanza, el fundamento de la intervención de los actores en las redes y la cooperación horizontal. En la medida en que la soberanía popular no surge en los procesos, la legitimidad democrática de la gobernanza se pone en tela de juicio.

³ Autores como Renate Mayntz, Fritz Scharp y otros colegas del Instituto Max-Planck analizan las redes de políticas a partir del institucionalismo centrado en actores, enfoque que desarrollaron articulando las teorías de la elección racional y el nuevo institucionalismo.



En esa línea, Mayntz (2005) advierte acerca del problema de la rendición de cuentas democrática en la gobernanza:

Quando la teoría de la gobernanza se centró en la cooperación horizontal y en la formación de políticas en las redes, se reconoció que surgía el problema de la rendición de cuentas democrática, porque los actores privados en las redes de políticas públicas por regla general no tienen legitimación democrática. La cooperación horizontal y la negociación en las redes no puede ser un sustituto para la democracia, aunque, vista la dificultad de representar intereses muy específicos en unas elecciones generales, el desarrollo de las redes de políticas públicas con la participación de intereses sociopolíticos opuestos a veces se considera como una forma moderna y más practicable de representación de intereses. (p. 92)

Hay una tensión entre estas dos formas de representación de intereses, y si no se reconoce esta tensión, se está a un paso de que una teoría de la gobernanza centrada en la cooperación horizontal y la autorregulación tienda al renacimiento de viejos modelos corporativistas, según auguran varios de los autores que trabajan el tema.

Todo este debate se puede matizar dependiendo del concepto de democracia y de gobernanza que se asuma. Del concepto de democracia liberal se deriva la noción de pueblo - como soberano que se regula a sí mismo -, y la de representación, a través de la cual se materializa el poder soberano con el objetivo de gobernar la sociedad. La gobernanza a partir de las redes supone la necesidad de plantear nuevas reglas de juego respecto a cómo se toman las decisiones entre los nuevos y viejos actores e implica también revisar el concepto de representación democrática, a la luz de estas nuevas formas emergentes de representación. En ese sentido, el desafío está en asegurar los principios democráticos de libertad e igualdad en un escenario de lucha de diversidad de actores por representar intereses sociales.

Un aporte sugestivo en esta discusión, lo esboza Kooiman (2005) con el concepto de metagobernanza, de acuerdo con el cual “se

puede encontrar una base al aplicar los meta-principios normativos a los aspectos fundamentales de gobierno”, a través de los cuales se “guía la conducta de los actores implicados en las interacciones de gobierno, directamente en sus actividades” (p.77). En ese sentido, Meta-gobierno es una parte esencial de la gobernanza sociopolítica o interactiva, porque es el foro donde los principios normativos del gobierno se forman y se prueban. Meta también incluye ideas sobre la manera en la que el proceso sobre cómo llegar a estos criterios o normas se hace explícito y cómo este proceso en sí mismo debería ser gobernado. (p.77)

Por tanto, los principios democráticos no deberían quedar por fuera en los debates sobre gobernanza, a la vez que no sería adecuado situar en términos antagónicos democracia y gobernanza, sino ver los puntos en común y posibilidades de complementación.

Esto lleva a la necesidad de una aproximación normativa al concepto de gobernanza. Según Peters, citado en Cerrillo i Martínez (2005),

Podemos agregar el adjetivo “democrático” a la gobernanza cuando existen, por un lado, medios para la participación popular en el proceso de establecimiento de las metas, y por otro lado, medios efectivos para la rendición de cuentas que permitan evaluar las actividades de quienes actúan en nombre del público (p.19).

Desde esta aproximación normativa, ¿cuáles serían los principios de buena gobernanza? Si se parte de considerar que la gobernanza implica tomar decisiones en escenarios cambiantes y complejos con una multiplicidad de actores que se arrojan la representación de intereses diversos, se debería asegurar que en primer lugar, estén todos los actores implicados, que éstos cuenten con las condiciones para la toma de decisiones y que esas decisiones efectivamente se puedan tomar. Es decir, se estarían tomando los principios anteriormente citados por Peters y que se recogen en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea⁴, esto es, transparencia, participación, rendición de cuentas (*accountability*), eficacia y coherencia. Estos principios no sólo deberían aplicar al sector público, sino incluir a los demás actores intervinientes en la gobernanza.

Retomando el trabajo de Cerrillo I Martínez (2005), se pueden caracterizar brevemente estos principios:

4 Con el fin de impulsar una amplia dinámica democrática en la Unión, la Comisión inicia en 2001 una profunda reforma de la gobernanza y propone cuatro grandes cambios: implicar más a los ciudadanos, definir políticas y legislaciones más eficaces, comprometerse en el debate sobre la gobernanza mundial y, finalmente, centrar las políticas y las instituciones en objetivos claros.

Principio de participación:

Como afirma Kooiman (2005), en la actualidad gobernar no es algo unidireccional, de los gobernantes hacia los gobernados, sino bidireccional, lo cual se puede definir como gobernanza interactiva o sociopolítica, basada en interacciones amplias y sistémicas entre gobernantes y gobernados. Dónde empieza el gobierno y dónde acaba la sociedad cada vez es más difuso, los límites son permeables, en tanto “Ningún actor por sí solo, público o privado tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos dinámicos y diversificados” (p. 61).

En ese sentido, la gobernanza debería alentar la participación de actores públicos y privados en la definición de políticas, en la regulación y provisión de servicios, es decir, incorporarlos a la toma de decisiones públicas. Desde el principio de participación, todos aquellos actores que tengan intereses, recursos, etc., deberían poder involucrarse en las redes de acuerdo con las normas que se pauten según cada contexto decisorio.

Principio de transparencia

Es común en la literatura sobre gobernanza y redes, que se señale a estas últimas como mecanismos poco transparentes de representación de intereses e impenetrables, lo cual implicaría un riesgo a la legitimación democrática, según señalan varios autores, entre ellos Rhodes (2005). No obstante, habría mecanismos para solventar este problema, por ejemplo, eliminando restricciones a la información que circula en las redes, en su acceso y uso público.

Principio de rendición de cuentas

Tradicionalmente, los mecanismos de rendición de cuentas eran los llamados verticales: elecciones y participación de los ciudadanos a través del voto. La gobernanza pone de manifiesto la necesidad de ampliar ese abanico, con la aparición de la rendición de cuentas horizontal. Ésta supone el establecimiento de instrumentos e instituciones desde el poder público con el objetivo de detectar la ineficiencia, los abusos, etc. (por ejemplo, Defensoría del pueblo, medidas de control administrativo internas, acceso público a la información, entre otros). No se puede obviar que la interacción de

actores múltiples hace más difícil la rendición de cuentas, la idea es que cada actor debe ser responsable y por ello deberá rendir cuentas ante públicos diferentes a través de los procedimientos que cada uno fije; sin embargo, los poderes públicos serán los llamados a rendir cuentas de las decisiones tomadas y ejecutadas por el Estado.

Principio de eficacia

La eficacia, entendida como el logro de los resultados según los objetivos buscados por una organización, es un principio que cada vez ha adquirido mayor importancia en las decisiones públicas en los últimos tiempos. Habitualmente se liga a la necesidad de actuar de manera eficiente y económica.

Principio de coherencia

Refiere a la consistencia y coordinación de los objetivos, así por ejemplo, hay políticas que exceden los límites de las políticas sectoriales e inciden en otros espacios sectoriales, por consiguiente afectan otros intereses, lo cual requiere tenerlos en cuenta. Tradicionalmente, la coherencia se ligaba a la división de poderes pero en la actualidad en un entorno complejo donde juegan otros actores institucionales y más allá de los institucionales, se debe recurrir a otros mecanismos que aseguren la coherencia en distintos niveles de gobierno.

Llegado este punto del análisis, cabe preguntarse: ¿hasta qué punto las redes amenazan la legitimación democrática del sector público?

Este interrogante está presente en muchos de los autores que trabajan el tema y ha alimentado un acalorado debate entre quienes defienden a ultranza el papel renovador de las redes en las actuales democracias y quienes las consideran estructuras de representación de intereses impenetrables y de escasa transparencia.

En esa línea, Kickert (1997) centra sus críticas al decir que las redes al propiciar una interacción entre funcionarios y representantes de intereses privados, hacen difícil que por ejemplo, los parlamentos incidan en la formulación de las políticas. Las interacciones informales, los mecanismos de consulta complejos, dificultan determinar los responsables de cada decisión, derivando esto en un déficit de transparencia. Así, según Rhodes (2005):



Hay un conflicto evidente entre los principios de rendición de cuentas de una democracia representativa y la participación en redes que pueden ser abiertas sin ser formalmente responsables (p. 117).

A lo cual agrega:

La gobernanza como redes auto organizadas es un reto para la gobernabilidad porque las redes se vuelven autónomas y resisten la dirección central. Están bien situadas para convertirse en el principal ejemplo de gobierno sin gobierno (p. 118).

No obstante, a favor de las redes -recogiendo las posturas que se centran en sus beneficios- se plantea que la existencia de éstas lleva a un enriquecimiento de la formulación de políticas públicas, por la circulación de la información, conocimiento y participación de los diversos actores involucrados. Desde el punto de vista democrático, la participación de múltiples actores, lleva a pensar que una variedad amplia de intereses y valores se tomarán en consideración.

Frente a las capacidades limitadas de cualquier gobierno para atender necesidades y problemas, las redes permiten direccionar las decisiones prioritarias, mejorando la capacidad de resolver problemas, y, por tanto, la eficacia gubernamental. Atendiendo a Börzel (1998) las redes, al proporcionar mecanismos de influencia más allá de los formales contribuirían a reequilibrar las asimetrías de poder. También, en situaciones de toma de decisiones complejas pueden bajar los costos de transacción, al dar una base de conocimiento común, experiencia y guía.

Conclusiones

En las últimas décadas, la utilización del término gobernanza ha proliferado en diversos ámbitos y con diferentes connotaciones. Con este artículo se intentó realizar una aproximación al concepto, mostrando la amplitud del debate que éste ha propiciado sobre todo en la ciencia política, no existiendo en la actualidad una construcción unánime en torno al término, persistiendo cierta ambigüedad y confusión en su uso.

Ante la pluralidad de usos, aproximaciones y definiciones de la gobernanza existentes hoy en día, se puede concluir como idea genérica que el término se asocia a una mayor vinculación de actores no gubernamentales en la tarea de gobierno, en la definición de las políticas. En un contexto de cambios acelerados y de

obsolescencia de las estructuras del Estado tradicional, la gobernanza permite la exploración de un modo de gestión del poder que armonice con las transformaciones en curso. Cambios que, como se pudo ver en las líneas precedentes, se asocian a los procesos de globalización, los fallos del mercado, la crisis fiscal del Estado, el surgimiento de una “nueva gestión pública”, entre otros. En definitiva, el mundo de hoy se ha vuelto más complejo, dinámico e interdependiente, lo cual demanda formas de gobernar distintas a la tradicional, donde el Estado se constituía en centro indiscutible del poder político. En ese sentido y pese a sus críticos, la gobernanza no se trata simplemente de un giro semántico novedoso, sino que resulta útil como concepto analítico, intentando dar respuesta a las cambiantes interdependencias sociales y sus efectos políticos.

No obstante se puede reconocer que “gobernanza” y “gobierno” muestran el mismo origen y hasta hace algunos años se usaban indistintamente, últimamente la noción de gobierno en la literatura politológica comienza a reservarse para designar al poder jerárquico, a la autoridad tradicional del Estado y a la concepción centralista del interés general. En cambio, la “gobernanza”, propone un modo de gestión del poder horizontal, contrario al modelo tradicional de gobierno basado en una estructura vertical de instancias delegadas de decisión.

En las distintas visiones que se han planteado a lo largo del artículo, se constata una coincidencia respecto a que la “gobernanza” sugiere una toma de decisiones colectivas basada en una amplia inclusión de actores afectados por las mismas. El término identifica nuevas prácticas colectivas fundadas ya no en la dominación ni la violencia legítima, sino en la negociación y la cooperación con base en ciertos principios sometidos a consenso.

Más allá de la perspectiva que se asuma en torno a la gobernanza, una constante en el debate es el señalamiento que las fronteras entre lo público y lo privado tienden a borrarse, privilegiándose mecanismos de gobierno que no requieran la autoridad del Estado. Así, las redes parecen describir más adecuadamente un entorno donde el poder es móvil e inestable, no proviene sólo de arriba, sino que fluye y circula en una incesante negociación. Las redes son mucho más que un simple mecanismo de intermediación de intereses, suponen

interdependencia, cooperación, consenso en la hechura de las políticas y en su puesta en marcha. Implican también, una estructura de adopción y aplicación de las decisiones surgidas del trabajo mancomunado de todos los actores involucrados.

Una cuestión central que se pretendió hacer en el artículo, fue situar el papel del Estado a la luz del debate sobre la gobernanza. Cabe resaltar que no todos los estudiosos del tema, como se pudo ver, comparten la idea de la declinación del Estado, es más, algunos de ellos se declaran abiertamente estadocéntricos. Luego de revisar las diversas posturas, se puede concluir que el Estado no pierde relevancia en el marco de la gobernanza, es decir, ésta no significa el vaciamiento de los roles estatales o *in extremis* el fin del Estado, sino más bien, su adaptación a la sociedad contemporánea y a los cambios que la acompañan.

Una ambigüedad resultante del debate sobre gobernanza, es su doble condición de perspectiva analítica y normativa; los límites no son claros y en la literatura consultada se mezclan observación y prescripción. Lo cual redundaría en que los postulados de conformación de redes público/privadas y descentramiento del poder estatal resulten persuasivos no tanto por su sustento teórico, sino porque proveen una justificación para aquellos que abogan por políticas de liberalización y desregulación (entre los cuales están las entidades internacionales como el Banco Mundial, que detenta un papel clave en la difusión de la noción de gobernanza).

Por otra parte, la “gobernanza” refuerza su carácter convincente con base en las prácticas democratizantes que invoca: menos jerarquía, más participación horizontal, cooperación de múltiples decisores, obligación de rendir cuentas. Pero al subestimar la especificidad del poder político centralizado, entra en contradicción con los principios de la democracia representativa y en ese punto cabe afirmar que las funciones y recursos de este poder son irrenunciables, sus competencias sobre asuntos de interés general estratégico no pueden quedar libradas al libre juego de intereses grupales. Además, no se puede desconocer que los actores de la coordinación horizontal, los participantes en la negociación y regulación plural **no son iguales**: los grupos más poderosos, los más homogéneos, cuentan con ventajas insoslayables.

En ese sentido, se pueden identificar algunas tensiones en la relación gobernanza-legitimidad

democrática, sobre todo en lo relativo a la rendición de cuentas y participación ciudadana. Al mirar las diversas posturas en torno a esta cuestión, es posible afirmar que el debate apenas ha comenzado, existiendo argumentos poderosos de uno y otro lado, que hablan de la necesidad de profundizar en este análisis. Es decir, así como es posible criticar la informalidad de la representación de intereses en la gobernanza y el déficit de transparencia que ésta presentaría en algunos casos, también se puede valorar el enriquecimiento en la formulación de políticas públicas que puede suponer el involucramiento de nuevos y diversos actores en dicha dinámica y la generación de nuevos mecanismos de participación que lleven a reequilibrar asimetrías de poder a través del trabajo de las redes.

No obstante y luego de haber revisado los distintos puntos de vista, se concluye que la gobernanza no puede suplir la deliberación democrática propia de los órganos representativos, ni la formulación de decisiones tomadas en nombre de la ciudadanía en su conjunto.

Bibliografía

Banco Mundial. (1989). *Sub-Sahara Africa. From Crisis to Sustainable Growth, A Long-Term Perspective Study*. Washington DC.

Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon –on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76, pp. 253-276.

Cerrillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

Comisión Europea. (2001). *La gobernanza europea: un libro blanco*. Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea.

Gaudin, J. P. (2002). *Pourquoi la gouvernance?*. Paris: Presses de Sciences Po.

Kickert, W. J. (1994). *Autopoesis and the science of public administration: essence, sense and nonsense*. *Organization Studies* 14, pp.226-46.

Kickert, W. J., Klijn, E. & Koppenjan J. M. (eds.) (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.

Klijn, E. (1997). Policy networks: an overview, En W. J. Kickert, E. Klijn & J. M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.

Kooiman, J. (ed.) (1993) *Modern governance. New government-society interactions*. London: Sage.



_____ (2005). *Gobernar en gobernanza*. En A. Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

Mayntz, R. (2005) Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

Peters, G. (2000). *Governance and comparative politics*. En J.Pierre (Ed.), *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press.

_____. (2007) Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, 39.

Pierre, J. & Peters, G. (2000). *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin`s Press.

Putnam, R. D. & Leonardi, R. & Nanetti, V. (1993). *Making democracy work*. Princeton: Princeton University Press.

Rhodes, R. A.W. (2005). La nueva gobernanza. *Gobernar sin gobierno*. En A. Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

Scharpf, F.W. Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa. En A.

Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.