

ppi 201502ZU4645

Esta publicación científica en formato digital es continuidad de la revista impresa
ISSN 0798-1171 / Depósito legal pp 197402ZU34



30
AÑOS

CUESTIONES POLÍTICAS

Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche"
de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia
Maracaibo, Venezuela



Vol.31

No 55

Julio
Diciembre
2015



Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia*

*Alex Ricardo Caldera Ortega***

Resumen

El documento ofrece una visión crítica al enfoque de la Gobernanza. Se considera que el concepto es útil para dar cuenta del fenómeno del descentramiento del Estado en lo público, pero su relevancia estará dada en la medida que se apoye en una teoría normativa de la democracia y se apegue al proyecto político democrático-participativo, alejándose de la teoría elitista y el proyecto neoliberal.

Palabras clave: Gobernanza; Estado; proyectos políticos; Neoliberalismo; Democracia participativa.

- * Una versión corta de este trabajo formó parte de un proyecto de documentos de trabajo de circulación interna en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Académica México, como material del seminario sobre Gobernanza y Redes de Política Pública en 2008.
- ** Profesor del Departamento de Gestión Pública y Desarrollo del Campus León de la Universidad de Guanajuato. Doctor en Ciencias Sociales, mención en Ciencia Política. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. arcaldera@ugto.mx.

Governance and political projects: a critical review from the normative theory of democracy

Abstract

This work provides critical approach to the concept of governance. It is considered that the concept is useful to account for the phenomenon of offset state in the public sphere, but its importance can be validated to the extent that approaches in a normative theory of democracy and adheres to participatory democratic political project, away from the elitist theory of democracy and neoliberalism

Keywords: Governance; State; Political projects; Neoliberalism; Participatory Democracy.

Introducción

El objetivo de este documento es ofrecer una visión crítica al enfoque de la Gobernanza, tan en boga en la teoría política, y más particularmente en la teoría de la administración pública. La tesis central de este documento es que la única posibilidad de que el enfoque de la Gobernanza logre su pretensión de trascendencia pública y para las políticas, es acercándose a la teoría democrática deliberativa y alejarse en lo posible de la teoría democrática elitista.

Se considera que el concepto de gobernanza como tal es útil para designar el hecho histórico actual en el cual se observa un descentramiento del Estado en la esfera pública, y se han instalado formas alternativas de dirección de la sociedad. Por un lado, hay formas donde la sociedad civil efectivamente ha logrado autonomía y ha llegado a establecer relaciones democráticas con respecto al Estado pero, por otro, también se han instalado formas donde el mercado no sólo ha disminuido la presencia del componente gubernamental, sino que ha debilitado perversamente a la sociedad.

Para exponer a detalle lo anterior, se hace una revisión de los principales postulados del enfoque de la Gobernanza, que en principio se le considera una respuesta al enfoque de la Nueva Gestión Pública, en tanto el primero se hace cargo de los saldos negativos que en términos democráticos ha dejado el segundo (Peters, 2004). En este sentido, se revisan las ataduras que el enfoque de Gobernanza, en una de sus vertientes, tiene con respecto al logro del objetivo de democratizar al Estado y a la propia sociedad, y que básicamente están referidas a la continuidad de posiciones propias de los postulados básico de la teoría democrática representativa (o elitista), ligada al proyecto “neoliberal”, que ve la reforma del Estado como una transformación “desde arriba”. Para lograr hacer visibles estas limitaciones, en un tercer apartado se apoya en el contratase con respecto a la teoría normativa de la democracia (Santos, 2005; Avritzer, 2000; Fung y Wright, 1999) que pretende el cambio del régimen

político a partir de la convergencia de proyectos “democrático-participativos”, tanto desde la sociedad política como de la sociedad civil (Dagnino *et al.*, 2006).

En el cuarto y último apartado, que a la vez sirven de conclusiones, se mencionan las posibles contribuciones que la teoría normativa de la democracia hace al enfoque de la Gobernanza, y se insiste, son condición necesaria para trascender y proponer arreglos institucionales que contribuyan efectivamente al proceso de democratización.

1. Sobre el concepto de gobernanza

En el último cuarto de siglo, las transformaciones de la política y la esfera de lo público han ido acompañadas naturalmente por un cambio en la atención de la discusión intelectual dentro de la teoría política, y particularmente en la teoría de la administración pública, pasando de una concentración en el sujeto de la acción directiva de las sociedad, es decir el Gobierno, al proceso de gobierno, el cual ha adquirido nuevas formas con la aparición de nuevos actores relevantes para dicho proceso¹.

Los procesos de democratización y liberalización económica sucedidos en Europa del Este y en América Latina dieron paso a un nuevo desplazamiento de lo público hacia lo social, donde ha resultado cuestionada la centralidad del Estado y se han configurado nuevos patrones de legitimidad de la acción pública revalorizando la participación de actores no estatales.

El término gobernanza (*governance*) regularmente ha adquirido relevancia en este campo disciplinario tratando de indicar un nuevo “estilo” de gobierno emergente en este proceso de desplazamiento de la esfera pública, donde el control jerárquico del Gobierno, ha dado paso a esquemas de mayor cooperación entre el propio “...Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz, 2000: 35). El concepto ha sido utilizado para describir el hecho que varias políticas sociales y servicios públicos han empezado a llevarse a cabo mediante fórmulas que no sólo incluyen la responsabilidad del Gobierno, sino con la acción y participación de agentes económicos y sociales diversos (Aguilar, 2006).

El enfoque de la Gobernanza², al ser un campo en construcción, da al concepto mismo una diversidad de matices, pero para fines heurísticos es útil la definición de Aguilar (2006: 90) que plantea que éste es el “... proceso mediante el cual los actores de la sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlas: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”.

1 Se hace la diferencia entre Gobierno, con mayúsculas, refiriéndome al sujeto de la acción directiva estructurante del Estado, compuesto por sus instituciones y encarnado en la sociedad política; y se refiere al gobierno, con minúsculas, a la acción misma de dirección de la sociedad.

2 También se hace una distinción entre Gobernanza con mayúsculas cuando se refiere el enfoque, y gobernanza con minúsculas referida al proceso de dirección de la sociedad.

La utilidad descriptiva está dada en función de la consideración por parte del concepto de una diversidad de actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones públicas, a través de una diversidad de formas de asociación y coordinación para lograr los objetivos (dimensión teleológica), así como una capacidad diferenciada para lograrlos (dimensión factual, causal o técnica)³.

Pero la utilidad descriptiva del concepto no está exenta de diversidades interpretativas y axiomáticas. El hecho del redescubrimiento de diferentes “mecanismos de coordinación” que denotan formas sociales de autorregulación y autogobierno —entre ellas el mercado por un lado, y la cooperación social por otro—, ha hecho valorar como positiva la acción extragubernamental y a ser considerada como condición necesaria para que la sociedad tenga sentido de dirección y capacidad de producir sus objetivos deseados de convivencia. En este sentido, se habla de “nueva gobernanza” cuando el patrón de gobierno adquiere formas eslabonadas más horizontales, interactivas y asociativas (Aguilar, 2006: 87)⁴.

Kooiman (2004: 175) hace referencia al concepto de “gobernanza interactiva o sociopolítica” en tanto se intenta destacar que el gobernar ya no se suscribe a los actos del Gobierno, sino que comprende los procesos de interacción entre diferentes actores sociales, políticos y privados⁵. Para este autor, la solución de problemas sociopolíticos (colectivos) y las posibilidad de encontrar oportunidades colectiva en las sociedades modernas —en donde las situaciones son complejas, dinámicas y diversas— sólo es posible mediante fórmulas que mezclen respuestas compartidas y con co-acuerdos, con acciones combinadas público-privadas. Dicho lo anterior, como premisas del enfoque se presentan las siguientes ideas:

[1] Es la parte privada (mercado) del sector la que normalmente tiene la responsabilidad de gobernar las interacciones primarias que se llevan a cabo. [2] Es tarea de la parte privada ajena al mercado responsabilizarse del gobierno de las interacciones más organizadas que acompañen estos procesos primarios. [3] Y es la tarea/responsabilidad de las organizaciones públicas cuidarse de que los problemas y oportunidades alrededor de los procesos y estructuras primarios y secundarios de estos actores se lleven a cabo de acuerdo a principios y reglas que reflejen sistemas/intereses sociales comunes y amplios conectados con estos procesos (Kooiman, 2004: 184).

3 Véase Aguilar (2006).

4 La vieja gobernanza en este sentido hace referencia al gobernar del Gobierno, la forma tradicional (Aguilar, 2006).

5 La interacción, dice Kooiman (2004: 178-183), puede adquirir distintas formas de gobierno: autogobierno, cogobierno o gobierno jerárquico. Toda gobernación societal puede ser entendida como resultado de una combinación de éstas. La primera se refiere a la *autopoíosis* social que hace referencia a la capacidad de las sociedades de regularse y gobernarse a sí mismas, darse dirección a sí mismas; la segunda se refiere a las posibilidades de coordinación, cooperación y colaboración entre las unidades del sistema; y el último se refiere a las formas convencionales de gobierno, con patrones verticales de asignación a través de las leyes o políticas.

En términos de la teoría de la administración pública, el enfoque de la Gobernanza se ha dedicado a examinar el papel que desempeñan los actores no gubernamentales en la producción de las políticas públicas, así como el conjunto de arreglos institucionales que posibilitan la rendición de cuentas y el control de la discrecionalidad (Peters, 2004). El enfoque de la Gobernanza se presenta como una nueva semántica que trata de incluir la idea de que lo político (la coordinación y cooperación entre actores con capacidades e intereses diversos) y lo institucional (el régimen político) son básicos para estructurar lo público y lograr objetivos sociales.

Si bien el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) intentó modernizar el aparato, las funcionarios y los procedimientos de gobierno en los años recientes para “adecuarlos” a la nueva realidad global —incluyendo la inmersión de mecanismos de mercado para la prestación de servicios públicos y ser una nueva forma directiva del manejo de las políticas públicas—, ésta tuvo una visión limitada en cuanto a las formas de participación social e instrumentos de rendición de cuentas: los ciudadanos son tomados en cuenta en tanto usuarios/clientes de los servicios o beneficiarios de las políticas, y la rendición de cuentas es únicamente un mecanismo profesional (medido en términos de desempeño) en lo interno, político con respecto a las instancia de balance del poder del Estado mismo (horizontal *accountability*), o externo desde la sociedad al emitir su voto ratificador o sancionador (vertical *accountability*)⁶.

Los fracasos de los reformadores de los organismos internacionales en Europa del Este y en Latinoamérica, pronto hicieron visible el déficit de legitimidad y desarrollo institucional para la democracia y el crecimiento. Las privatizaciones a ultranza por parte del enfoque de la NGP dejaron ver la falta de controles políticos para los actores privados prestadores de servicios públicos; la adopción acrítica de ideas de la administración genérica y el no tomar en cuenta a los ciudadanos como tales, arrojó acciones públicas ineficientes para lograr la coordinación y cooperación.

La respuesta de algunos ha sido reconocer que la apertura y diversificación de la esfera pública exige nuevas formas de estructurar las decisiones gubernamentales, operar las políticas y evaluar los resultados, así como reconoce que la legitimidad de la acción pública parte del involucramiento más activo de todos los interesados, asignándole un nuevo rol al Gobierno como facilitador de estas relaciones. La rendición de cuentas es esencial en el esquema de la Gobernanza donde la responsabilidad compartida exige una acción de niveles múltiples donde colaboran los diversos actores involucrados, y se tratan de reconocer otras formas y foros de participación, tratando de que los públicos opinen acerca de la manera de suministrar los servicios y definir las políticas. Esta es básicamente la respuesta del llamado enfoque de la Gobernanza, el cual

6 Peters (2004) y Cunill (1997) para el caso de la caracterización de la NGP, y O'Donnell (2004) para la rendición de cuentas horizontal y vertical.

tiene la intención por conservar el carácter público del sector público (Peters, 2004).

Pero el reto de la Gobernanza es tratar de evitar llevar en su seno, como Caballo de Troya, las insuficiencias y malinterpretaciones sobre las características de la sociedad civil, y el alcance de los procesos democráticos que el proyecto neoliberal ha impuesto a las reformas al Estado bajo la etiqueta de la NGP.

2. La idea de gobernanza desde el proyecto neoliberal

Hay que reconocer que hasta ahora, la palabra “gobernanza” únicamente es utilizada por la élite intelectual tanto de centros de investigación, como de organismos internacionales, en un continuo variante respecto a la posición de cada uno de estos especialistas en cuanto a la profundización democrática de las relaciones entre Estado, sociedad y mercado, así como a la generación de capacidades para la participación cooperativa. Quizá lo único común sea la consideración con respecto a observar a la gobernanza como nuevo patrón de dirección del gobierno de la sociedad, y quizá la utilización del concepto de nueva gobernanza como parámetro evaluador del descentramiento del Estado en lo público.

La disputa en el campo también se puede caracterizar como una confrontación entre proyectos rivales, unos identificados al proyecto neoliberal, otros al democrático participativo⁷.

Se trata pues de proyectos que disputan “la construcción democrática” del presente y futuro de nuestros países (la *real politik*), así como los paradigmas de entendimiento de las posibilidades de las relaciones Estado-sociedad (en el ámbito epistémico).

En este sentido, una de las posiciones más limitadas en cuanto al reconocimiento de la necesidad de profundizar los esquemas democráticos es la que se maneja desde organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), quienes ven a la gobernanza como reformas que se intentan inducir “desde arriba”, con el objetivo de neutralizar a la burocracias estatales supuestamente ineficientes y disfuncionales (e incluso hasta corruptas) a través de la utilización de actores no estatales para servirles de contrapeso (Guttman, 2004). La participación entonces es vista únicamente como sustitución de la acción gubernamental en términos de eficiencia y, por lo tanto, es una reforma dirigida a la élite, dirigida por las élites.

Indiscutiblemente la visión anterior lleva en sus entrañas al proyecto neoliberal, el cual se articula a partir de la premisa de que es necesario

7 Los proyectos políticos son entendidos por Dagnino, Olvera y Panfichi (2006: 43) como el “...conjunto de preferencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos”. El tipo de vínculo que se establecen entre sociedad política y sociedad civil está en relación directa con la coincidencia de los proyectos políticos existentes, que pueden ser —dada la experiencia latinoamericana— o de tipo autoritario, neoliberal o democrático-participativo. Véase Olvera (2004) para una primera versión.

20 Alex Ricardo Caldera Ortega
Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia

un ajuste en las relaciones Estado-sociedad, sólo para adecuar éstas relaciones al nuevo momento “...de acumulación capitalista, marcadas por su reconfiguración en el ámbito global” (Dagnino et al., 2006: 59).

El principal error del proyecto neoliberal, que se reprodujo primero en los modelos de la NGP, y se conserva en esta visión equivocada de Gobernanza abanderada por el BM, es pensar que la única restricción que tiene el Estado es de eficiencia (económica), y quedar ciegos ante otro tipo de restricción propiamente política que hace referencia a la crisis de legitimidad democrática en el proceso de gobierno.

Apoyados todavía en las teorías de la democracia elitista y en el diagnóstico neoconservador de la crisis de gobernabilidad adjudicada a la sobrecarga de demandas se ha buscado en definitiva la reducción del papel de las instituciones público-estatales sin buscar la ampliación efectiva de la relevancia de la sociedad (Cunill, 1997).

Se le sigue dando un sobrevalor a la eficiencia sobre la legitimidad democrática, tensionando así las posibilidades reales de lograr cambios sustantivos. La participación social es percibida como empíricamente difícil (Schumpeter) y la única posibilidad de incidencia del ciudadano, a parte de los votos (Dawns), es participar en los espacios abiertos desde el Estado mismo, sólo si se es beneficiario del servicio o política en cuestión, se le ha invitado expresamente por su calidad de notable, o se coopera subsidiariamente a través de la ONG que se encarga de la tarea que el Gobierno (o las empresas) no puede(n) o quiere(n) hacer.

Bajo esta mirada el proceso de descentramiento del Estado en lo público es visto únicamente como proceso reticular de intereses que sirvan de contrapeso uno al otro, controlando así las prácticas corruptas (Guttman, 2004)⁸.

La alianza entre el sector público y el sector privado (metiendo en el mismo saco a los actores estrictamente sociales junto a los mercantiles) es vista como una fusión positiva entre poder económico y político que permite aumentar el gobierno sin necesidad de que crezca la burocracia⁹. Se trata pues únicamente de la “...utilización de terceras personas y técnicas privadas de administración para controlar y complementar el gobierno” (Guttman, 2004: 19).

En suma, para el proyecto neoconservador o neoliberal, la emergencia de la participación social sólo puede ser entendida de forma selectiva y excluyente; se habla de tercer sector cuando se quiere hacer referencia

8 Norbert Lechner (1994) ya identificaba este proceso dentro de las consecuencias de la transformación de la política bajo la influencia del proyecto neoliberal en sus primeras etapas. A él le preocupaba que este proceso sólo llevarán a la negociación de beneficios mutuos, y no en la generación de acuerdos para la dirección de la sociedad.

9 Don K. Price (1965) *The Scientific Estate* en Guttman (2004).

a la participación de los ‘privados no mercantiles’, que junto a las fundaciones empresariales, se les adjudica una misión filantrópica bien definida o sustitutiva solidaria, lo que da como resultado reducir la idea de sociedad civil a la idea de ONG; los movimientos sociales son vistos como problemáticos, ilegítimos o ilegales sin posibilidad de canalización institucional, y en caso de llegar a algún “acuerdo” con el poder constituido es visto como una concesión a sus demandas. Se trata pues de minimizar la política a lo máximo: “...reducción de terrenos, sujetos, temas y procesos constitutivos de la política (Dagnino et al., 2006: 61).

La gobernanza, así entendida, como reforma desde arriba que trata de encontrar sujetos sustitutivos del ‘Estado ineficiente’ para la prestación de los servicios públicos y las políticas viene a desplazar las posibilidades de que el ejercicio pleno de la ciudadanía siga siendo el ethos de una constitución plenamente democrática de lo público. Quizá efectivamente haya pasado el tiempo del “Estado democrático afirmativo”, aquel que desde un papel activo y creativo propone y ejecuta soluciones a los problemas como respuesta a las exigencias populares, pero cabe la pregunta ¿es inevitable entonces la privatización y la pasividad política? (Fung y Wright, 1999: 21).

Las respuestas a este desafío se han dado tanto desde el frente intelectual, como desde el mundo de las prácticas ciudadanas en experiencias concretas desde lo local. El proyecto democrático-participativo, para hacer frente a las visiones limitantes y excluyentes del paradigma elitista, defiende modelos de democracia deliberativa complementarios a la democracia representativa. La idea es que la adopción de decisiones colectivas puede ser ampliada al mayor número de participante posibles con base en la información, la argumentación, el debate y la decisión conjunta en espacios institucionalizados de confluencia entre Estado y sociedad (Santos, 2005; Dagnino et al., 2006).

El siguiente apartado describe a grandes rasgos este proyecto, como posibilidad de lograr una gobernanza efectivamente democrática.

3. La idea de gobernanza desde el proyecto democratizador

La visión neoliberal que aduce el fortalecimiento de lo social, frente a la disminución del poder del Estado, encuentra contraste con la idea de que éste descentramiento deberá ser más bien una ampliación del espacio público, que incluye una publicación del Estado, pero también una democratización de la sociedad.

Uno de los principales errores del proyecto neoliberal, como se decía, es tratar de despolitizar a la sociedad civil, ignorar el conflicto social y homogenizar a ésta dentro de una concepción de tercer sector cooperativo, solidario y subsidiario. Ante esto, el proyecto democrático-participativo propone una visión heterogénea de la sociedad donde es inherente el conflicto social y donde más bien se requiere tender puentes innovadores entre sociedad y Estado, que permitan la participación, la deliberación y la canalización del conflicto.

Pasar de la condición estadocéntrica a la sociocéntrica requiere una reforma del Estado que combata (Cunill, 1997): a) la apropiación privada del Estado no sólo por la burocracia, sino por los privados mercantiles que emergentemente se han hecho cargo de servicios públicos; b) la actuación autorreferida de la burocracia o las privados mercantiles participantes en lo público; y, c) la falta de rendición de cuentas por parte de quienes se hacen cargo y participan en estos asuntos públicos.

Se quiere pasar del reformismo del proyecto neoliberal, a una transformación profunda del Estado que realce los valores democráticos, que reconozca los propios límites y hasta los de la misma comunidad para poder garantizar la sostenibilidad de la interdependencias no mercantiles, pues por si solos y aisladamente no lo pueden conseguir (Santos, 2005). Es posible la coincidencia de proyectos entre la sociedad civil y el Estado en una lógica que reconozca además la heterogeneidad que caracteriza a los dos (Dagnino *et al.*, 2006). El “Estado como novísimo movimiento social” es posible dice Boaventura de Sousa Santos (2005: 87); ésta es una postura que propone una nueva y privilegiada articulación entre los principios del Estado y de la comunidad, bajo la primacía de ésta última¹⁰.

La imposibilidad de regresar al Estado omnipresente, requiere la concepción de un Estado más bien como “...una organización integrada por un conjunto híbrido de flujos, redes y organizaciones en el que se combinan e interpretan elementos estatales y no estatales, tanto nacionales, como locales y globales, y del que el Estado es articulador” (Santos, 2005: 88)¹¹.

La reforma del Estado coincidente con esta idea se basa en la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad en el marco de recuperación simultánea

10 Boaventura de Sousa Santos (2005: 88) plantea que puede resultar extraño concebir al Estado como “novísimo movimiento social”, pero el calificativo aduce a la idea de que las transformaciones que el propio Estado ha estado experimentando vuelve obsoletas las visiones liberal y marxista, lo que hace necesario, por lo menos transitoriamente, comprender al Estado desde perspectivas teóricas antes usadas para estudiar procesos de resistencia y autonomía, precisamente frente al propio Estado.

11 Santos (2005: 89) propone una nueva regulación social que se produzca a través de “subcontratación política”, es decir, por medio de distintos grupos en competencia representantes de distintas concepciones de los bienes públicos y el interés general. Quizá se piense que el Estado pierda control de regulación social, pero bajo este proyecto gana selección, coordinación, jerarquización y regulación de aquellos agentes no estatales que, por subcontratación política, adquieren concesiones de poder estatal (metarregulación). Esta idea es perfectamente compatible con la idea de democracia deliberativa que adelante se expone.

de las esferas pública y política. Se trata de una reforma que problematiza la institucionalidad política misma, preguntándose más bien el cómo se puede transformar el gobierno representativo. La solución, siguiendo a Bobbio (citado por Cunill. 1997: 49) es "...la extensión del poder ascendente a la sociedad civil antes sólo ocupado por la sociedad política", una compenetración entre sociedad y Estado¹².

Sólo reformando simultáneamente al Estado y la sociedad civil mediante la articulación tanto de la democracia representativa, como de la participativa, se puede dar efectividad al potencial de la democratización que haga frente a los intentos de privatización de lo público bajo el proyecto neoliberal, sólo así los valores de cooperación, solidaridad, la democracia y la prioridad de la persona sobre el capital podrán alcanzar credibilidad (Santos, 2005).

La teoría de la democracia sustantiva o deliberativa es la que ha sustentado estos principios. Influenciados por la teoría habermasiana y su concepción normativa del espacio público se han tratado de responder las preguntas relativas a las posibilidades de profundizar la propia democracia¹³. En esta concepción del espacio público se tiene la posibilidad de argumentar y criticar ampliando las posibilidades de la política (Dagnino *et al.*, 2006: 27). Para Habermas, la publicidad ha emergido históricamente como resultado de un proceso por el cual los individuos de la sociedad demandan de los gobernantes transparencia en sus decisiones y justificación moral de sus acciones, proceso ligado obviamente a la posibilidad de la comunicación en el espacio público. En este nivel, para Habermas, la racionalidad del proceso participativo no conduce a la constitución inmediata de propuestas administrativas, sino únicamente a un proceso democrático de discusión (Avritzer, 2000). El hecho de que la sociedad sólo tenga la posibilidad del asedio del Estado a través del discurso, es la principal limitación de la teoría habermasiana, la cual muchos críticos han hecho patente¹⁴. Las respuestas a estas limitaciones coinciden en la idea de que el debate público debe estar ligado a un marco político "institucionalizado", que facilite la discusión pública igualitaria, ofrezca las condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión, de asociación, y discusión, así como que al mismo tiempo establezca conexiones para ejercer propiamente dicho el poder público, generando asignaciones vinculantes a los actos ejecutivos.

12 La cita de Bobbio es tomada de Cunill (1997). De aquí se desprenden dos premisas seguidas por los teóricos de la democracia sustantiva: a) la importancia de las expresiones de solidaridad y de reciprocidad, y b) el concebir al problema de la democracia como asunto que concierne a la sociedad y que sólo puede ser impulsada por ella misma.

13 Para Olvera (1999: 69), siguiendo a Habermas, la esfera pública "...alude, en primer término, a un espacio social en el que los individuos voluntariamente reunidos intercambian opiniones, emiten juicios, plantean demandas y procesan acuerdos". Dagnino, Olvera y Panfichi (2006: 26) dicen que lo relevante del rescate reciente de la noción de la esfera pública es la primacía dada a la publicidad, en tanto dar luz a las distintas opiniones que antes habían permanecido privadas de ser expresadas, y por consecuencia a un rechazo a lo privado que a veces adquieren los acuerdos políticos.

14 Para estas críticas a parte de Avritzer (2000) véase Fares (2000).

Pasar de la discusión a la deliberación, es decir, de la simple expresión al debate de razones que tratan de solucionar situaciones socialmente problematizadas, incluye una estructura común, formal e informal de acuerdos, leyes y reglas explícitas que hagan posible la deliberación. No se trata de buscar consensos o acuerdos, sino de dar cauce al conjunto de creencias y valores del conjunto heterogéneo de la sociedad mediante mecanismos deliberativos que logren la cooperación por regla de la mayoría, pero donde la minoría ha tenido la oportunidad de dar a conocer sus expectativas consideradas razonables y ha tenido igual oportunidad de ponerlas a consideración de los otros¹⁵.

Esta concepción ve en la deliberación pública un proceso de cooperación entre los sujetos que propiamente dan forma a lo público en una modalidad efectivamente democrática. Para Avritzer (2000) sólo atribuyendo a los procesos políticos de comunicación y deliberación una dimensión institucional se ha podido transformar la teoría hebermasiana en una teoría acerca de las posibilidades reales de participación en una teoría democrática de la deliberación pública.

Central es la idea que además de la participación en la toma de decisiones, los sujetos de la sociedad civil participan en el control social sobre el Estado (rendición de cuentas). Esta actividad se vincula con otras formas de participación que aparte de buscar garantizar derechos, asegura el control social de lo público (Dagnino *et al.*, 2006: 55). En este sentido la rendición de cuentas es vista como una posibilidad de responsabilización política de los servidores públicos electos o no electos (Insunza, 2006), ampliándose obviamente a los privados que gestionan servicios o recursos públicos.

En este sentido la rendición de cuentas no sólo es horizontal —entre los órganos del Estado— o vertical —ejercicio del voto en términos sancionadores— (O'Donnell, 2004), sino social —conjunto diverso de iniciativas motorizadas por ONG, movimientos sociales, asociaciones cívicas, o medios independientes orientados por una común preocupación de mejorar la transparencia y la *accountability* de accionar del gobierno (Peruzzoti, 2006)—, y transversal —a través de las instituciones del Estado, es decir, desde donde hay participación de la sociedad hasta el interior del Estado (Insunza, 2006)¹⁶.

Recientemente los teóricos de la democracia sustantiva han tratado de demostrar la posibilidad real de alcanzar estos objetivos de profundización de la democracia (Fung y Wright, 1999), las iniciativas han buscado relacionar la reorganización de las agencias públicas con la constitución de públicos activos¹⁷. Se ha tratado de demostrar, a partir de estos casos, que la democracia no se

15 Bohman (1996), *Public Deliberation, Pluralism, Complexity and Democracy*, desarrollado en Fares (2000: 74).

16 Jonathan Fox agrega una modalidad internacional con respecto al control que ejercen respectiva y mutuamente las organizaciones de la sociedad civil con respecto a los organismos internacionales (Insunza, 2006).

17 Los casos citados resaltan las experiencias de presupuestos participativos, gestión local escolar, gestión ambiental y del hábitat, planeación urbana, políticas sociales para grupos vulnerables, etcétera. Se trata de construcción de esferas públicas, de relaciones cara a cara, que se han institucionalizado de distinta manera.

limita únicamente al proceso de agregación política y decisión representativa en las instancias tradicionales del Gobierno, sino que es posible un proceso político de deliberación en el que participa activamente la sociedad civil y que le disputa a la sociedad política —y en casos hasta a la sociedad mercantil— las prerrogativas de la decisión política (Avritzer, 2000).

La actual estructura del Estado en diferentes lugares demuestra que se han establecido una variedad de tipos de relaciones entre sociedad civil y Estado, proceso que está íntimamente ligado con los proyectos políticos que se enarbolan por cada una de las individuos que encarnan la representatividad estatal (Dagnino *et al.*, 2006). Se han constituido una multiplicidad de interfaces de confluencia entre sociedad y Estado que demuestran verdaderos ejemplos de avance del proyecto democrático-participativo, mientras que en otros se verifican y refirman formas propias del proyecto neoliberal (Insunza 2006)¹⁸.

Conclusiones

La utilización del concepto gobernanza seguramente ha encontrado receptividad en el ámbito académico y de las políticas públicas principalmente porque da cuenta del hecho innegable del descentramiento del Estado frente a lo público, y el paso a formas donde actores provenientes de la sociedad civil, como del ámbito privado-mercantil, tienen influencia creciente en la estructuración de lo público. Su utilización por parte de algunos académicos, y más propiamente dicho por algunos organismos internacionales como el BM, en el sentido de identificar este descentramiento como estrategia de sustitución de la actividad ineficiente del Estado, evidencia que detrás de este discurso sigue estando el proyecto neoliberal, que perversamente utiliza el discurso democratizador, aduciendo que la privatización devuelve el poder a sociedad, consiguiendo más bien el fortalecimiento de la sociedad mercantil, y el debilitamiento de la sociedad civil (Cunill, 1997).

No hay que negar por otro lado, que hay un uso del concepto totalmente diferente por otros autores, que efectivamente tratan de buscar revertir los saldos negativos que el proyecto neoliberal ha dejado ver y sentir en los últimos años con las estrategias de reforma del Estado concentradas en la eficiencia, y en ese sentido tratan de proponer nuevos arreglos institucionales que avancen en una reforma política efectivamente democrática¹⁹.

18 La propuesta del mexicano Ernesto Insunza Vera (2006) es una contribución original para el análisis de las nuevas instituciones que funcionan como interfases de rendición de cuentas. La idea de interfase refiere a los espacios públicos de confluencia que se llegan a establecer entre representantes del Estado y la sociedad y donde se dan interacciones que van desde el intercambio de información hasta el establecer relaciones a partir de decisiones vinculantes de uno y otro lado.

19 Identifico algunos autores que manejan la idea y el concepto de gobernanza desde esta perspectiva básicamente en el ámbito del estudio de políticas relativas al tema medioambiental, particularmente al agua y el desarrollo sostenible. Algunas recomendaciones son: Castro *et al.* (2006); Hanf y Jansen (1998); Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya-IIG (2002).

La única posibilidad de que estos desarrollos teóricos y de política pública logren ese cometido, es acercarse conscientemente al desarrollo de las teorías normativas o deliberativas de la democracia.

De acuerdo con lo discutido en el presente documento, enseguida se mencionan las contribuciones del proyecto democrático-participativo a tomar en cuenta por parte del enfoque de la Gobernanza:

- La democratización incluye tanto la publicación del Estado, como la democratización de la sociedad (reconocer que son en sí mismos heterogéneos y que los sujetos que los encarnan coinciden con proyectos políticos diversos).
- El descentramiento del Estado de la esfera pública está dirigido a ampliarla considerando la primacía de la sociedad civil frente a la sociedad política y la sociedad mercantil.
- Es posible una convergencia de proyectos políticos coincidentes en términos democrático-participativos entre sociedad civil y Estado.
- El regreso del Estado omnipresente es imposible, pero a la vez indeseable, lo cual requiere la concepción de una gobernanza que presente al Estado más como un articulador de acciones públicas y procurador de los designios democráticos y del bienestar de la sociedad.
- La reforma del Estado coincidente con esta idea requiere la problematización de la institucionalidad política, que lleve a una compenetración positiva entre el Estado y la sociedad. No se trata de sustituir la representación política ya existente, sino complementarla con mecanismos de ampliación participativa.
- La ampliación del espacio público para profundizar la democracia está basada en la idea de que en esta confluencia entre el Estado y la sociedad, ésta última tenga la posibilidad real no sólo de argumentar y criticar frente a la acción del primero, sino de participar en un proceso amplio de deliberación pública ligado a un marco político “institucionalizado”, que vincule efectivamente la posibilidad de ejercicio del poder por parte de los sujetos de la sociedad civil.
- Lo anterior permite que además de la participación en la toma de decisiones, la sociedad civil participe en un proceso más general de rendición de cuentas, que en un esquema de nueva gobernanza se extiende a un control político sobre los privados que gestionan servicios y recursos públicos, y que además adquiere varias modalidades a parte de las tradicionales interna, horizontal y vertical, sumándose la social y transversal.
- Hay varios casos que demuestran que es posible alcanzar una gobernanza democrática, en todas estas experiencias se ha observado la confluencia del proyecto democrático-participativo entre representantes de la sociedad

política y la sociedad civil, que ha hecho posible la reestructuración de agencias públicas que han abierto espacios y utilizado instrumentos para la constitución de públicos activos con incidencia efectiva.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR, Luis F. 2006. Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica. México.
- AVRITZER, Leonardo. 2000. Teoría democrática, esfera pública y deliberación. En: *Metapolítica*. Vol. 4. No. 14. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. México. Pp.
- CASTRO, Esteban; TORREGROSA, M. L.; ALLEN, A.; GÓMEZ, R.; VERA, J.; KLOSTER, K. 2006. Desarrollo Institucional y Procesos Políticos. En: *Perspectiva Transversal del IV Foro Mundial del Agua*. Documento Base. No. 2. Comisión Nacional del Agua. *World Water Council*. México.
- CUNILL, Nuria. 1997. Repensando lo público a través de la sociedad. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nueva Sociedad. Caracas.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. 2006. Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. En: *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (comp.) Fondo de Cultura Económica. México.
- FARES, Cláudia. 2000. El concepto de democracia deliberativa. Un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman. En *Metapolítica*. Vol. 4. No. 14. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. México.
- FUNG, Archon y WRIGTH, Erik Olin. 1999. Democracia en profundidad. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- GUTTMAN, Dan. 2004. De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características. En: *Gestión y Política Pública*. Vol. XIII No. 1. Primer semestre. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México.
- HANF, Kenneth y JANSEN, Alf-Inge (Eds.). 1998. *Governance and Environment in Western Europe*. Addison Wesley Longman. Harlow.

28 Alex Ricardo Caldera Ortega
Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia

INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOBERNABILIDAD DE CATALUNYA (IIG). 2002. Introducción a la Governaza para el Desarrollo Sostenible. The Barcelona Workshop on Governance for Sustainable Development. Reporte Final de Proyecto de Investigación elaborado conjuntamente con Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Catalunya (CADS). En: www.iigov.org. Fecha de consulta: octubre de 2006.

INSUNZA, Ernesto. 2006. El reto de la confluencia. Las interfaces societales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión). En: La disputa por la construcción democrática en América Latina. Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (comp.) Fondo de Cultura Económica. México.

KOOIMAN, Jan. 2004. Gobernar en gobernanza. En: Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para la Gobernabilidad Democrática. Edición 16. Revista electrónica. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Cataluña. En: <http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=187626&art=187660>. Fecha de consulta: enero de 2015.

LECHNER, Norbert. 1994. Los nuevos perfiles de la política. En: Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina. No. 130. Marzo-abril. Friedrich Ebert Stiftung, En: http://www.nuso.org/upload/articulos/2317_1.pdf. Fecha de consulta: enero de 2015.

MAYNTZ, Renate. 2000. Nuevos desafíos de la teoría de *Governance*. En: Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para la Gobernabilidad Democrática. Edición 7. Revista electrónica. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Cataluña. En: <http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=187626&art=187660>. Fecha de consulta: enero de 2015.

O'DONNELL, Guillermo. 2004. Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política. En: Revista Española de Ciencia Política. No. 11. Pp.

OLVERA, Alberto J. 2004. "Ajuste neoliberal, democracia de baja intensidad y proyectos políticos en América Latina". Ponencia para el Simposio: O Brasil e as Américas no novo milenio. Berlin. En: <http://www.contraloriagen.gov.co/>. Fecha de consulta: enero de 2015.

OLVERA, Alberto J. 1999. Apuntes sobre la esfera pública como concepto sociológico. En: Metapolítica. Vol. 3. No. 9. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. México. Pp.

- PETERS, B. Guy. 2004. Cambios en la naturaleza de la administración pública: De las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. En: María del Carmen Pardo (comp.). De la Administración Pública a la Gobernanza. El Colegio de México. México.
- PERUZZTTI, Enrique. 2006. La política del accountability social en América Latina. En: Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social. Ernesto Insunza y Alberto J. Olvera (coords.). Serie Conocer para Decidir. Cámara de Diputados. CIESAS. Universidad Veracruzana. Miguel Ángel Porrúa. México.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. 2005. La reinención solidaria y participativa del Estado. En: Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Argentina. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>. Fecha de consulta: enero de 2015.



CUESTIONES POLÍTICAS

Vol.31 N°55

Esta revista fue editada en formato digital y publicada en diciembre de 2015, por el Fondo Editorial Serbiluz, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela