

Gobernanza y redes de políticas públicas: dos enfoques útiles para el análisis de los consejos consultivos

Governance and policy networks: two useful approaches to the analysis of advisory councils

Daniel Escobedo de la Cruz¹

Resumen: Las relaciones entre los gobiernos y las sociedades se han redefinido a la luz de los nuevos procesos experimentados por los Estados desde los años setenta del siglo pasado hasta la actualidad. La subordinación de la sociedad al gobierno se ha convertido en articulación gobierno-sociedad a través de diversos esquemas de participación como son los comités, consejos, comisiones, etc., cuyo objetivo es participar de los asuntos públicos en diferentes procesos de las políticas públicas. En este trabajo se abordan dos enfoques que han analizado la relación gobierno-sociedad: el enfoque de la gobernanza y el de redes de políticas públicas.

Abstract: The relations between governments and societies have been redefined in the light of the new processes experienced by States since the 1970s to the present. The subordination of society to the government has become a government-society articulation through various participation schemes such as committees, councils, commissions, etc., whose objective is to participate in public affairs in different public policy processes. This paper addresses two approaches that have analyzed the government-society relationship: Governance and Policy Networks

Palabras clave: gobernanza; redes de políticas públicas; consejos consultivos

Planteamiento general

A lo largo del siglo XX el mundo sufrió cambios en términos políticos, sociales, económicos, geográficos, demográficos, ideológicos, etc. Las guerras mundiales transformaron la geografía mundial, la guerra fría definió espectros ideológicos y de acción administrativa de los gobiernos, el avance tecnológico permitió extender la esperanza de vida y alcanzar mejores condiciones de salud para grandes poblaciones e hizo posible la mayor comunicación global en tiempo real.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, diversos países adoptaron el modelo de políticas del Estado Benefactor, en este modelo los gobiernos priorizaron la atención

¹ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, líneas de investigación: organizaciones de la sociedad civil, gobernanza y redes de políticas públicas, correo electrónico: daniel-escobedo@hotmail.com

de un gran número de problemas públicos, así como la prestación de servicios salud, empleo, educación, etc. Como consecuencia, progresivamente aumentó el número de trabajadores que se incorporaron a la administración pública y creció el gasto erogado por los gobiernos al ofrecer servicios públicos y encargarse de las necesidades de la sociedad que creció aceleradamente¹.

Al llegar la década de los años setenta los gobiernos de diversos países comenzaron a experimentar procesos de crisis, entre otras cosas, debido al alto costo de los servicios públicos. En 1975, Crozier, Huntington y Watanuki, presentaron el Reporte de la Comisión Trilateral titulado *The Crisis of the Democracy*, en este trabajo los autores pronosticaron potenciales crisis políticas y fiscales asociadas al incremento infinito de las demandas sociales frente a los recursos gubernamentales finitos. A partir de este trabajo, desde distintas disciplinas (Aguilar, 2006; Camou, 2001; Cerrillo, 2005), los investigadores comenzaron a reflexionar en torno a la reconfiguración de las responsabilidades, tareas y roles del gobierno y de los múltiples actores sociales emergentes que paulatinamente se fueron integrando en los procesos de políticas públicas.

El estudio de las Políticas Públicas hizo hincapié en la complejidad de los problemas públicos y en la necesidad de su comprensión a partir de subsistemas, es decir, de arenas temáticas en torno a asuntos públicos en los que se interesaban diversos actores además del gobierno. La propia complejidad de los problemas obligó a los gobiernos a permitir la intromisión de otros actores para ofrecer resultados más óptimos, desde esta perspectiva, los actores sociales se involucraron en diferentes procesos de políticas públicas a través de diversos esquemas de participación como comités, consejos consultivos, comisiones, etc.

Desde la Administración Pública y la Ciencia Política, surgieron diversos trabajos que analizaron el papel que desempeñaban los gobiernos y los actores sociales con los que interactuaban, en este trabajo particularmente me centraré en dos enfoques del subcampo de las políticas públicas que describen los nuevos procesos de interacción entre actores gubernamentales y actores sociales: el enfoque de las redes de políticas públicas y el enfoque de la gobernanza.

A partir de los periodos de crisis fiscales que vivieron los Estados y del cuestionamiento de la legitimidad de los gobiernos en función de sus resultados, múltiples actores han definido alternativas que permitan enfrentar con mayor eficacia y eficiencia los problemas públicos

complejos de la actualidad en esquemas que vinculan y comprometen la participación de actores sociales y gubernamentales para alcanzar de fines comunes.

En la primera parte del trabajo se describen algunas de las directrices definidas por actores internacionales para la atención de problemas públicos, particularmente lo que se refiere a la inclusión de actores sociales en los procesos de políticas públicas, los esquemas en los que se produce la interacción, así como los nuevos roles que asumen los participantes.

En la segunda y tercera parte se describen los elementos más importantes del enfoque de redes de políticas públicas y del enfoque de gobernanza para tratar de establecer los puntos de encuentros entre ambos enfoques, así como sus diferencias.

Por último, se plantean algunas conclusiones tentativas sobre la pertinencia en la utilización del enfoque para el análisis de esquemas de participación como los consejos consultivos.

Los consejos consultivos, marcos para el mejoramiento de las políticas públicas.

En la actualidad, diversos enfoques para el análisis de políticas públicas ponen énfasis en un nuevo esquema de atención de los problemas públicos que está cimentado en la vinculación de actores sociales y gubernamentales, en los roles que han asumido y en las capacidades con las que cuentan para realizar los fines diversos que persiguen. En ese mismo sentido, diversos actores internacionales han definido directrices para estructurar dicha relación y ofrecer resultados positivos en términos de políticas públicas.

Mette (2010), señala que el enfoque de la *Gobernanza* se convirtió en el gran marco analítico de comunicación entre disciplinas para entender los cambios en los roles del gobierno y la participación de los actores sociales, la importancia de las reglas en el establecimiento de dichos roles y esquemas de participación, así como la configuración de una multiplicidad de redes que funcionan de maneras muy particulares en la definición de problemas públicos, en la implementación de las soluciones o en el monitoreo de los resultados. Estas redes conforman el paisaje actual de coordinación para atender un gran número de problemas públicos a nivel local, regional, nacional o internacional.

Con el impulso de los procesos de globalización de los países se cuestionó la idea de entender a los Estados como unidades aisladas con autonomía absoluta en sus decisiones y

acciones, Mette (Ibíd., p. 5) señala que con la globalización de la economía mundial se incrementaron las organizaciones y movimientos no gubernamentales y se crearon organizaciones como la Organización Mundial de Comercio (OMC) para responder a problemas de naturaleza global como el medio ambiente o la regulación del comercio, en ese sentido organismos internacionales influyen actualmente en la configuración de las reglas de los países para definir formas de vinculación o acercamiento de los actores sociales con sus gobiernos.

Así como la OMC, diversos organismos internacionales comenzaron a definir líneas de acción que subrayan la importancia de utilizar la experiencia de otros países para ofrecer soluciones a los problemas públicos de cada Estado, en este sentido, en dichos organismos, se ha definido como una estrategia muy importante la integración de los grupos de la sociedad civil en los procesos de políticas que no sólo se limita al campo económico.

La Organización de Estados Americanos celebra periódicamente la Cumbre de las Américas desde el año 1994, en esta cumbre se reúnen los mandatarios de la región para discutir los problemas comunes y encontrar soluciones de manera compartida. Los temas que se discuten son amplios y diversos, por ejemplo: los procesos democráticos, el crecimiento, la generación de empleo, los problemas de pobreza, la sostenibilidad ambiental, la seguridad energética, la discriminación, delincuencia, entre otros. En estos encuentros se ha enfatizado la importancia de la sociedad civil para alcanzar resultados óptimos de las políticas públicas.

Las Cumbres de las Américas representan un foro donde los gobiernos de los países miembros discuten en torno a cómo enfrentar los problemas públicos locales y regionales e intercambian experiencias para ofrecer soluciones conjuntas. Los documentos que han signado los países miembros, es el caso de los planes de acción o las declaraciones de compromisos, son parte de las conclusiones de las Cumbres e implican directrices para la atención de los complejos problemas públicos de la región, en todas ellas se ha hecho hincapié en la necesidad de incorporar cada vez con mayor profundidad a ciudadanos y grupos de la sociedad civil en procesos de política pública (en la discusión o definición de los problemas, en la implementación o en el monitoreo de resultados) a través de esquemas de participación colegiada.

Por otra parte, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)² ha propuesto una serie de documentos dirigidos a los gobiernos cuyo objetivo es que quienes suscriben los observen como un referente común para distintos tópicos en materia de

administración pública gubernamental.

En este marco, el *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* (CLAD, 2006) signado en Montevideo, Uruguay, en 2006, establece entre las “Reglas vinculadas a la gestión pública” que los miembros del Poder Ejecutivo “fomentarán la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad” (Ibíd., p. 8), esto implica automáticamente la inclusión de los ciudadanos o grupos de la sociedad civil en el procesos de políticas públicas.

En otro documento del CLAD, la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* (CLAD, 2008), se pone el acento en el concepto de calidad en la gestión pública³ para mejorar los procesos de política pública de los gobiernos y ofrecer mejores resultados a la ciudadanía en función de sus expectativas. Los “Principios inspiradores de una gestión pública de calidad” señalan que “la legitimidad democrática de la gestión pública proviene de la elección popular de las autoridades políticas y de la participación y control de la ciudadanía sobre los asuntos públicos” (Ibíd., p.9) de esta forma se allana el camino para definir la importancia de la inclusión de los ciudadanos en los asuntos públicos para dotar de legitimidad las acciones de los gobiernos. En el mismo documento, más adelante, se establece que la administración pública “desarrollará mecanismos de participación ciudadana” a través de diversos esquemas como los “comités consultivos, o grupos de trabajo con ciudadanos y representantes de la sociedad, foros, encuentros” (Ibíd., p. 19), entre otros mecanismos.

En el mismo tenor de ampliar la participación de los grupos de la sociedad civil en los procesos de políticas públicas, se suscribió la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública* (CLAD, 2009) en Lisboa, Portugal, en el año 2009, en este documento se definió con mayor precisión “el derecho de participación ciudadana en la gestión pública”⁴ como una necesidad de las sociedades actuales para llevar a cabo el proceso de construcción social de las políticas públicas cuyo objetivo es mejorar la calidad de las democracias en Iberoamérica, definir un marco referencial básico que establezca los derechos de los ciudadanos para participar en la gestión pública y reforzar o restablecer la confianza en los gobiernos y las administraciones públicas. Esta carta contempla la participación de los ciudadanos en todas las etapas del proceso de políticas públicas (posicionamiento de los problemas en la agenda pública, definición de los problemas, planteamiento de soluciones,

implementación, monitoreo y evaluación) así como en la prestación de servicios públicos (asociaciones público-privadas) ya sea a través de organizaciones sociales o mercantiles. Para posibilitar la incidencia ciudadana, la carta recomienda a los Estados desarrollar medios de participación a través de “la información, la comunicación, la consulta, la deliberación o la participación toma de decisiones” (Ibíd., p. 9) acompañados de los ordenamientos jurídicos necesarios.

En el año 2013 se firmó la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública* (CLAD, 2013) en Caracas, Venezuela, este documento suscribe los acuerdos establecidos en la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública* y contempla el principio de participación mediante el cual los ciudadanos tienen la oportunidad de “estar presentes e influir en todas las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos de aplicación” (Ibíd., p. 7).

Finalmente, en el año 2016, se firmó la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto* (CLAD, 2016) en Cartagena de Indias, Colombia, el eje del documento fija el *Gobierno Abierto* como modelo de transición institucional, bajo el enfoque de la gobernanza, cimentado en cuatro pilares: la transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas pública, la participación ciudadana y su colaboración para la innovación. El *Gobierno Abierto* se entiende como “el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno” (Ibíd., p. 5) contemplando los pilares ya descritos y “centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (Ibíd.). Los cuatro pilares incorporan la participación ciudadana como el elemento principal para dotar de valor social a la construcción de políticas públicas, asimismo señala que los gobiernos deberán de promover las normas y/o mecanismos institucionales (innovadores, tecnológicos o colaborativos) para potenciar o fortalecer los mecanismos participación ciudadana con el fin de aprovechar la colaboración de los actores en los procesos públicos.

Adicionalmente al CLAD y a la Cumbre de las Américas, el Banco Mundial reconoce la importancia de incluir a los distintos grupos de la sociedad civil para ofrecer mejores resultados en las políticas, en el documento de trabajo llamado *Consultations with Civil Society* (World

Bank, 2007) señala que las consultas con los grupos de la sociedad civil permiten ampliar los procesos participativos. En este documento el Banco Mundial utiliza la definición más amplia sobre organizaciones o grupos de la sociedad civil, esto significa, una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y no lucrativas que tienen presencia en la vida pública y expresan los intereses de sus miembros o de otros, basados en consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas (Ibíd., p. 1, traducción del autor); estos grupos pueden ser, además de las organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones comunitarias de base, movimientos sociales, organizaciones religiosas, organizaciones de caridad, fundaciones, universidades, asociaciones profesionales, entre otras.

A partir de esta definición de los actores sociales que pueden participar en consultas sobre políticas para el mejoramiento de los programas en los que participa el Banco Mundial en asociación con los gobiernos, se establece que el objetivo de dichas consultas es buscar información, opiniones y consejos sobre los temas de interés que son discutidos por los grupos que están involucrados.

El Banco Mundial reconoce y recomienda, en este documento, la inclusión de los grupos de la sociedad civil en procesos participativos, particularmente consultas, para el mejoramiento de los programas y las políticas públicas que se implementan en diferentes países. En este sentido señala entre los objetivos de esta herramienta: mejorar la calidad del proceso de toma de decisiones mediante la experiencia de organizaciones de la sociedad civil especializadas y otros grupos similares; aprovechar el conocimiento de las organizaciones que trabajan a nivel de la comunidad; promover la sostenibilidad de las reformas, programas y políticas gubernamentales propuestas; apreciar la variedad en las necesidades de los diferentes grupos de población; ayudar a los gobiernos a incrementar la transparencia, la comprensión pública y el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones para el desarrollo; entre otras (Ibíd., p. 2, traducción del autor).

Este documento resulta importante puesto que se convierte en una de las directrices sobre el involucramiento de los actores sociales en los procesos de política pública dirigido a los países con los que el Banco Mundial desarrolla algún proyecto o programa en la actualidad.

El enfoque de redes de políticas públicas.

Silke y Hanspeter (2007, p. 129) sitúan las raíces de las redes de políticas (*policy network*) en los estudios sobre teoría interorganizacional de los setentas cuyo supuesto de la dependencia de los actores para la consecución de objetivos comunes se mantiene vigente; por otro camino, de acuerdo con los autores, el enfoque de las redes de políticas públicas se fue desarrollando en la ciencia política a partir de los trabajos sobre grupos de interés y definición de la agenda.

Porras (2001, p. 723) señala que hacia la década de los ochenta del siglo XX el enfoque de las redes sociales se asimila en el campo de las políticas públicas y se nutre con propuestas provenientes de la teoría organizacional, así se da paso a “una nueva corriente de reflexión en la disciplina que gira en torno a la noción de *policy network* o red de políticas públicas”.

De acuerdo con Zurbriggen (2003), los estudios sobre *policy networks* se desarrollaron principalmente en Europa en los años ochenta y noventa del siglo XX, y en Estados Unidos se produjeron trabajos que contribuyeron al desarrollo del enfoque al analizar la relación entre los grupos de interés y el gobierno, así como sobre las comunidades políticas.

A pesar de la aparente claridad en torno a los orígenes conceptuales de las *policy network*, existen definiciones diversas que complican el propio desarrollo del enfoque, Silke y Hanspeter citando a Borzel señalan que “el enfoque de redes se ve obstaculizado por un verdadero caos conceptual babilónico” (2007, p. 129), a continuación, presentó algunas definiciones para mostrar el caos:

Las redes de políticas públicas “se refieren principalmente a organizaciones complejas conectadas con otras por dependencias de recursos, y distinguidas de las demás con rupturas en la estructura de dependencias de recursos” (Kljin, 1998, p. 27)

De acuerdo con Silke y Hanspeter (2007), las redes de políticas han sido entendidas de tres formas: como nuevas estructuras de gobierno, como patrones de interacción entre actores públicos y privados en subsistemas específicos de políticas, así también, como redes formales que pueden estudiarse a partir de variables que se miden mediante softwares una vez determinado el conjunto de actores relevantes del sistema.

Por su parte, Porras señala que las redes de políticas se pueden identificar como “una estructura configurada por los vínculos, más o menos estables, que mantienen un determinado número de actores públicos y privados (...) que intercambian recursos, materiales e inmateriales,

en razón de su mutua dependencia en el proceso de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas al interior de un determinado ámbito sectorial o subsectorial” (2001, p. 723-724).

En el trabajo de Zurbriggen (2003, p. 12) sobre redes de políticas se destaca que a partir de las diversas perspectivas analíticas de las que se ha nutrido el concepto, “se coincide en señalar que las decisiones públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados” dentro de cuya relación “es preciso analizar los intercambios de recursos e información entre los actores en un área de política pública. Así como las reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales que limitan y estructuran los procesos y el estilo de interacción que se producen al interior de los networks”.

Los planteamientos conceptuales de las redes de políticas mantienen tres características que son fundamentales en la literatura al respecto: la interdependencia de los actores que forman parte de la red, la diversidad en fines, metas y preferencias de los actores, y la naturaleza relativamente estable de la relación que mantienen (Klijn, 1998, p. 34). Estos elementos permiten a los investigadores establecer características mínimas esenciales de las redes de políticas para poder identificarlas y analizarlas.

La interdependencia entre los actores implica que en la interacción que mantienen los actores ninguno puede lograr por sí solo alcanzar los objetivos que los reúnen si no es con la participación y la suma de recursos que aportan el resto de los actores. Es imprescindible que se mantengan fines, metas y preferencias diversas para establecer efectivamente la configuración de una red de políticas; más arriba señale que para la mejor atención de los problemas públicos los temas se han dividido en arenas o subsistemas que requieren la atención gubernamental al mismo tiempo que el involucramiento y participación de los actores sociales interesados. Las redes de políticas públicas deben mantener una relación relativamente estable que les permita efectivamente participar en los procesos de políticas públicas.

En los diversos trabajos sobre redes de políticas se advierte una convergencia con el enfoque de *gobernanza*. Porras (2001, p. 274) señala que las redes han sido vistas como un “nuevo modelo de coordinación horizontal que resulta más eficiente en las nuevas circunstancias en las que se desarrolla el proceso económico y político”; Silke y Hanspeter (citando a Rhodes) refieren que las redes de políticas son una estructura de gobierno nueva y bien definida y

enfatan “la coordinación horizontal y autoorganizativa entre los actores privados y públicos que están involucrados en la negociación conjunta y en la resolución de problemas” (2007, p. 130); Kljin apunta que como un enfoque de la gobernanza, el enfoque de las redes de políticas públicas “subraya la naturaleza altamente interactiva de los procesos políticos mientras destaca, al mismo tiempo, el contexto institucional en el que estos procesos tienen lugar” (1998, p. 38).

La convergencia entre los enfoques permite referir las características esenciales del enfoque de la Gobernanza para posteriormente establecer la pertinencia de la utilización de uno o ambos enfoques para el análisis de los esquemas vinculación gobierno - actores sociales.

El enfoque de la Gobernanza

El enfoque de la gobernanza se ha ido configurando y reconfigurando desde los años ochenta con aportaciones de diversos autores y disciplinas.

Messner (1999) alude al conocimiento de tres formas de coordinación social para responder a problemas cada vez más complejos: la coordinación por el mercado, la coordinación jerárquico-estatal y la coordinación basada en redes. La *crisis de política* que vivieron los Estados al final del siglo XX fue ocasionada por la falta de comprensión de las “complementariedades, las interdependencias, los bloqueos recíprocos, las limitaciones y las potencialidades” (Ibíd., p. 78) de estas formas de coordinación social. Como resultado de la modernización económica y los logros del Estado de bienestar se generaron nuevas demandas al Estado⁵ cuyo resultado es la pérdida de autonomía del propio Estado y la configuración de *infraestructuras políticas informales más allá de las convencionales* en virtud de una mayor dependencia de la cooperación y acción concertada de grupos de actores autónomos con recursos e intereses particulares. No obstante la pérdida de autonomía, en el esquema que propone el autor, el Estado se perfila como el gestor de interfaces e interdependencias cuyas funciones son: la coordinación, organización y moderación, el control, la intermediación, la iniciación y orientación en el marco de las redes de políticas⁶.

Por otra parte, Kooiman (2005, p. 58) propone la idea del gobierno interactivo o sociopolítico, se refiere a las actividades del gobierno que implican “los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, (...) y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se

llevan a cabo”. Al poner énfasis en los acuerdos del gobierno con otros actores, en ese marco de relaciones cambiantes derivadas de mayores condiciones de interdependencias sociales se pueden observar transformaciones en el rol del gobierno.

El gobierno sociopolítico de Kooiman propone el viraje de un modelo unidireccional tradicional (gobernantes → gobernados) a uno bidireccional mucho más interactivo (gobernantes ↔ gobernados), para el mantenimiento de este esquema la interdependencia es fundamental tener presente que “ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados” (Ibíd., p. 61), es decir, existen condiciones de interdependencia entre los actores.

Otra de las aportaciones al enfoque de la gobernanza es la de R. A. W. Rhodes, el autor establece que “la gobernanza se refiere a las redes autoorganizadas e interorganizacionales” (2005, p. 108) y se configura a partir de cuatro elementos (Rhodes, 2000, p. 346):

- (1) Interdependencia entre organizaciones. El gobierno es más amplio que el gobierno, cubriendo actores no estatales. Cambiar los límites del estado significó que las fronteras entre los sectores público, privado y voluntario se volvieron cambiantes y opacas.
- (2) Continuar las interacciones entre miembros de la red, causadas por la necesidad de intercambiar recursos y negociar propósitos compartidos.
- (3) Las interacciones tipo juego, basadas en la confianza y reguladas por las reglas del juego negociadas y acordadas por los participantes de la red.
- (4) Un grado significativo de autonomía del Estado. Las redes no son responsables ante el Estado; son autoorganizadas. Aunque el Estado no ocupa una posición privilegiada y soberana, puede dirigir indirectamente e imperfectamente las redes.

En la propuesta de Prats (2005) sobre buena gobernanza o gobernanza democrática, el autor plantea que existe una estructura interactiva de múltiples actores vinculados a los procesos de toma de decisiones, sin embargo, subraya la condición de una interacción potencialmente conflictiva y desigual en función de la asimetría en términos de capacidades y recursos con los que cuentan los participantes. De esta forma, Prats señala que la gobernanza puede constituirse a partir de la vinculación entre sector público y privado, pero “no será democrático sino en la

medida en que los intereses sociales que se hallen tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional” (2005, p. 169). El autor reivindica el papel del gobierno como un actor importante en la estructura de gobernanza a partir de las funciones y responsabilidades de las administraciones públicas, este actor fundamental para Prats refuerza su papel de “emprendedor, facilitador, mediador, dirimidor de conflictos, negociador y formulador de reglas” (Ibíd., p. 171) y al mismo tiempo reconoce el ejercicio de algunas de estas funciones en los actores económicos y sociales.

Para inhibir condiciones no democráticas de la gobernanza Prats distingue tres condiciones (Ibíd., p. 171-172): 1) un diseño institucional que garantice procesos deliberativos donde se construyan preferencias a partir del diálogo de los diversos intereses sociales; 2) sistemas de control externo y social a partir del principio republicano de libertad y fije la vigilancia eterna de ese principio y; 3) una ciudadanía activa a través de organizaciones sociales que a partir de sus propios intereses y preferencias promueva intereses públicos, dialogue y participe en las decisiones públicas.

Por último, la propuesta más conocida en México sobre gobernanza, la de Luis Aguilar Villanueva. Aguilar (2012) señala que la gobernanza es un proceso mediante el cual interactúan el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos para “definir, acordar y decidir sus objetivos de interés y valor común, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos decididos” (330-331).

El nuevo proceso de gobernar se caracteriza por la integración de distintos grupos de la sociedad, la generación de instituciones (principios, normas, procedimientos y prácticas) “para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y la manera de coordinarse para realizar los objetivos decididos” (Aguilar, 2006, p. 92).

Para Aguilar, la gobernanza redefine el papel del gobierno, lo limita, resulta más apremiante el proceso creativo y se sacrifica el proceso directivo “en el entendido de que el gobierno es un sujeto con otros y cuyo rango e influencia sobre los demás actores dependerá de la historia social” (Ibíd., p. 93). Las nuevas formas asociativas o delegativas para el desarrollo de funciones que antes eran exclusivas de gobierno –dice Aguilar– “pueden tomar la forma de redes (formales o informales), las cuales comienzan a ser el modo de atender los asuntos que se

consideran cruciales para sostener la orientación y coordinación social” (Ibíd., p. 98) particularmente en el terreno económico.

Estos son algunos de los referentes teóricos más importantes que han contribuido al enfoque de la gobernanza y que buscan explicar las transformaciones en la relación entre actores sociales y gubernamentales en los procesos de políticas públicas.

Conclusiones

Los enfoques descritos en este trabajo, a la luz de los cambios experimentados en las relaciones gobierno-sociedad, dan cuenta de la reconfiguración de los roles del gobierno y de la asunción de nuevos roles por parte de los actores sociales, además, enfrentan el reto de observar la complejidad de los esquemas de relación generados por las condiciones actuales en donde prácticamente todas las áreas de políticas públicas son susceptibles de la participación de los actores sociales con la intención de alcanzar resultados más óptimos toda vez que, adicionalmente a los recursos con los que cuentan los gobiernos, los actores sociales aportan sus propios recursos.

El enfoque de redes de políticas públicas pone énfasis tres elementos fundamentales: la interdependencia de los actores, la multiplicidad de fines que mantienen y la estabilidad en la relación. En todas las áreas temáticas o subsistemas donde ocurren los procesos de políticas, los investigadores han de analizar con atención estos tres elementos para entender la configuración de la relación entre los actores, el alcance que tienen en su interrelación para orientar objetivos comunes que amalgamen o cuando menos incorporen el mayor número de intereses y preferencias y, al mismo tiempo, se mantengan la relación relativamente estable para concretar los procesos de políticas con la mayor efectividad y continuidad.

El enfoque de gobernanza reconoce el nuevo esquema de relación entre actores sociales y gubernamentales que describen las redes de políticas y lo pondera como un nuevo esquema de gobierno que supera la subordinación de todos los actores al actor gubernamental, de esta forma, el gobierno asume un papel de coordinador de coordinador intereses cuyo objetivo es encaminar los recursos de los actores participantes para el mayor logro de objetivos socialmente legítimos.

Como se puede observar en este trabajo, gobiernos y organismos internacionales han definido pautas de interacción entre actores sociales y gubernamentales que privilegian la inclusión de estos últimos en los procesos de políticas públicas para profundizar los entornos

democráticos de los países y hacer efectiva la participación ciudadana, los enfoques aquí descritos son una alternativa para analizar la realidad social presente, al mismo tiempo, permiten comprender con mayor precisión cómo ocurren los procesos de políticas públicas en entornos altamente complejos que han de integrar el mayor número de intereses.

Fuentes

- Adam, Silke y Hanspeter Kriesi (2007) “The Network Approach”. En Sabatier, Paul A. (editor) *Theories of the Policy Process*. EUA: Westview Press.
- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2012). “Gobernabilidad y gobernanza”. En Cossío, José Ramón y Florescano Enrique.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO-IIS UNAM, Plaza y Valdés Editores.
- Cerrillo, A. (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Crozier, Huntington y Watanuki, (1975) *The Crisis of the Democracy*
- Florescano, Enrique (coords.). *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*. México: FCE/Conaculta/Universidad Veracruzana/Secretaría de Educación de Veracruz.
- Klijn, E. (1998) “Policy Networks: An Overview”. En Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F. (editores). *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.
- Kooiman, J. (2005). “Gobernar en Gobernanza”. En: Agustín, Cerrillo. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Messner, D. (1999). Del Estado céntrico a la “sociedad de redes”. Nuevas exigencias a la coordinación social. En: Lechner N. et. al., *Reforma del Estado y coordinación social*. México: Editorial Plaza y Valdés, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.
- Mette, A. (2010). *Governance*. Reino Unido: Polity Press.
- Porras, J. (2001). Policy network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación. En: *Revista de Estudios Sociológicos*. No. XIX: 57, p. 721-745.
- Rhodes, RAW (2000). The Governance narrative: key findings and lessons from the ESRC’S Whitehall Programm. En: *Public Administration* Vol. 78 no. 2, p. 345-363.

----- (2005). La nueva Gobernanza: gobernar sin gobierno. En: A. Cerrillo, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Zurbriggen, C. (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. Consultado en: http://saludpublicavirtual.udea.edu.co/cvsp/politicaspUBLICAS/0015.zurbriggen_redes_politicas_publicas.pdf (5 de enero de 2018).

Documentos

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, CLAD, 2008.

Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, CLAD, 2016.

Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública CLAD, 2013.

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, CLAD, 2009.

Código Iberoamericano de Buen Gobierno, CLAD, 2006.

Consultations with Civil Society, World Bank, 2007.

Notas _____

¹ En los últimos sesenta años la población mundial se ha incrementado aproximadamente 170% con la correspondiente multiplicación de demandas; en 1950 la población mundial era de 2600 millones, poco menos de cuarenta años después esta cifra se duplicó llegando a los 5000 millones de habitantes en 1987 y para 2011 se estimaba una población mundial de 7000 millones. Cifras de la Organización de las Naciones Unidas: Consultado el 3/12/2017 en: <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html>

² El CLAD es un organismo público internacional de carácter intergubernamental cuya misión es “es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública” (Consultado el 7 de diciembre de 2017 en: <http://old.clad.org/portal>)

³ Se entiende la gestión pública como una “cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos” (*Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*, 2008, p. 7)

⁴ Esta garantía se entiende como el “derecho de todo habitante iberoamericano con respecto a la gestión pública del país en que reside en el ejercicio de los derechos que le conciernen o, en su caso, a la gestión pública vinculada a los procesos de integración regional o subregional” (*Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, CLAD, 2009, p. 2)

⁵ Tendencias hacia la sociedad organizada (más actores con recursos para influir en procesos de políticas o toma de decisiones), sectorización de la economía (espacios sociales y económicos con mayor grado

de autonomía), exceso en el diseño de políticas, multiplicación de programas de políticas (gobernanza bajo presión), descentralización del Estado, pérdida de autonomía del Estado en áreas de políticas, Estado cooperativo-negociador (delegación de funciones y alivio del aparato estatal), generación de una sociedad activa y globalización económica (fortalecimiento de instancias supranacionales).

⁶ Estas redes implican la capacidad de organización autónoma, de trabajo y de acción de los actores estatales, sociales y del mercado que interactúan con sus propios intereses en juego.