

¿ESTADO REGULADOR O AUTOREGULACIÓN
SOCIAL? UNA REFLEXIÓN SOBRE EL ROL DEL
ESTADO EN LAS REDES DE POLÍTICA
REGULATORY STATE OR SOCIAL SELF-REGULATION?
A REFLECTION ON THE ROLE OF THE STATE IN POLICY
NETWORKS

FREDDY MARIÑEZ NAVARRO

Instituto de Estudios Superiores de Monterrey – Campus Monterrey

RESUMEN

La relación institucional entre ciudadanos y gobernantes, y la del gobernante y funcionarios públicos actualmente está transformándose debido a los procesos de democratización y descentralización, así como a los cambios económicos y sociales que de manera vertiginosa y compleja se dan en la sociedad. Un gobierno democrático tradicional con una administración pública jerárquica se encuentra hoy con obstáculos para enfrentar contextos complejos, inciertos y dinámicos. De allí que el modelo tradicional de gobierno de la sociedad comienza a recibir ataques, tanto en el ámbito práctico como en el académico, cuestionándose que fuera un medio apropiado para conducir efectivamente la economía y la sociedad. En este sentido, una nueva relación se pone a la vista y es la relación de responsabilidades entre el Estado, los actores de la sociedad civil y del sector privado, dando pie a las redes de política como una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado continúa siendo un actor relevante, aunque no único, ya que éste por una parte, es quien en última instancia legitima las decisiones públicas, y por la otra, es quien reserva para sí la posibilidad de actuación legal en ámbitos donde los actores no hayan logrado acuerdos.

PALABRAS CLAVE: Redes de Actores, Estado, Administración Pública, Política Pública.

ABSTRACT

The institutional relationship between citizens and governments, as well as between the head of state and the civil servants, is currently transforming due to democratization and decentralization processes, together with economical, political and social changes that take place in society in a vertiginous and complex manner. A traditional democratic government with a hierarchical civil service must presently sort out obstacles to deal with complex, dynamic and uncertain contexts. Hence, the traditional model of government in society is beginning to receive criticism - both in the practical and academic field - questioning whether it is an appropriate means to effectively lead the economy and society. In this sense, a new relationship is in sight: the relationship of responsibility between the State, civil society actors and the private sector, giving rise to policy networks as a way of recognizing that public policies emerge from the interaction between public and private actors, accepting that the State continues to be a relevant actor - although not unique - since it on the one hand is who ultimately legitimizes public decisions, and on the other, it retains for itself the possibility of legal action in areas where the players have not reached agreement.

KEYWORDS: Network of Actors, State, Public Administration, Public Policy.

1. INTRODUCCIÓN

La dinámica socio-política que caracteriza al mundo contemporáneo ha impactado a las formas de gobernar, a la legitimidad, a las decisiones públicas así como al gobierno democrático tradicional. En este sentido, se trata de explicar la emergencia de un gobierno que necesita pensar el proceso de gobernar, es decir, estudiar las nuevas articulaciones de gobernanza o de gobierno en red concebidas como una actividad que debe incorporar a un conjunto de actores con compromiso en la solución de los asuntos públicos. Así, entonces, si partimos de que el gobierno ya no se constituye en el centro de las decisiones públicas, éste debe proveer las condiciones para que los diferentes actores logren construirse en redes de política pública, cuya funcionalidad y legitimidad van a depender de la capacidad para afrontar temáticas y problemas complejos. Este artículo tiene como objetivo analizar el rol del Estado en el nuevo paradigma de gobierno basado en redes de política.

El trabajo aborda cuestiones interesantes que apuntan a explicar la nueva forma de gobernar. Por una parte, se abre una reflexión sobre las características del Estado como actor político monopólico donde el estilo de gobierno era “desde arriba hacia abajo”, generando una forma de gobernar estado-

céntrica. Por la otra, se analiza el nuevo paradigma del gobierno en red explicando la crisis de la administración pública tradicional sustentado en los postulados weberianos. También se plantea la importancia del capital social y de los procesos deliberativos de la participación de los actores no gubernamentales. Asimismo, se apunta a explicar la visión de las redes de actores de política pública como gobernanza: su concepto, sus formas y sus componentes. Finalmente, se concluye con una reflexión en base a la siguiente interrogante: ¿se ha debilitado el Estado con el paradigma de gobernar en red?

2. UNA BREVE REFLEXIÓN SOBRE EL ESTADO COMO ACTOR POLÍTICO MONOPÓLICO

El Estado se ha concebido como la institución que organiza un control autoritario de aparatos burocráticos y una movilización de recursos y soportes, que se expresan a través de reglamentaciones donde se pone un marco y límites a las actividades de los ciudadanos, apareciendo el aparato estatal como el defensor del orden público, y generador del espacio público estatal.

Como gran controlador en título de la vida social, el Estado se demarca entre todas las otras instituciones por su misión general única. Ésta es sólo en afirmar y en poder hacer respetar su propia justificación por la idea directora de un orden social fundamental presentado como indispensable e impuesto como obligatorio (Bergeron, 1993: 85). Es ahí, justamente, donde reposa la legitimación de la dominación o del poder autoritario del mandamiento constitucional o legal. Es basado sobre esta característica que Max Weber (1997: 175) explica que “el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático”. En este sentido, el mismo Max Weber presenta una definición del Estado que apunta a poner en relación una estructura de poder legítima (la organización), una distribución del poder (el monopolio de la fuerza física), un conjunto de funciones (coerción), un campo de acción específico (el territorio) y una manera particular de construir este campo (el monopolio de la violencia).

Bajo todas estas relaciones, la autoridad de regulación de sus relaciones con las unidades exteriores es siempre una de las atribuciones capitales de las instituciones políticas centrales, por lo que se ha visto que la esfera pública (lo público) engloba todas las instituciones que reglamentan y coordinan los asuntos y los intereses colectivos de la sociedad. En consecuencia, “existe un riesgo de que la autoridad pública sea el único o el principal actor de una sociedad que pueda etiquetar y, por ende, abordar los problemas colectivos,

construir categorías de lo que es público y lo que pertenece a lo privado (Thöenig, 1997: 26). Justamente esto se relaciona con las decisiones públicas vistas en el análisis del sistema político clásico, “saber quien controla a quien en los diversos procesos de toma de decisiones”, seguirá siendo una preocupación vital, puesto que la pauta de las relaciones de poder ayuda a determinar la índole de los productos (Easton, 1997: 228), que se reflejan en corpus simbólicos como reglamentos, políticas y leyes, así como la institucionalización de soportes o recursos, traducidos en recursos materiales y técnicos, y recursos políticos para la generación de clientelas humanas de la organización, así como las de las organizaciones aliadas (partidos políticos) (Zylberberg, 1983).

En base a esta explicación, podemos observar que la teoría política clásica ha puesto al Estado como el actor político monopólico de la sociedad, por lo que las bases socio-políticas y la forma organizacional de éste se fundan en seis dimensiones fundamentales a decir por Bob Jossop (1990): 1) por los modos de representación política; 2) por la articulación interna de varias ramas, instituciones y órganos del Estado; 3) por los modos de intervención; 4) por las bases sociales del Estado, considerado en términos de compromisos institucionalizados específicos entre las diferentes fuerzas sociales; 5) por las prácticas y proyectos del Estado, los cuales definen las fronteras del sistema de Estado y su grado de unidad interna; y 6) por los discursos que definen las expectativas de la sociedad, cuyos intereses y cohesión social van a ser manejados por el Estado en la estructura de un bloque histórico determinado y en un proyecto hegemónico.

Es así que bajo el estudio del Estado moderno como eje clave y único de los procesos políticos se han generado enfoques de análisis que permiten entender la estabilidad y la gobernabilidad, así como las condiciones y los comportamientos gubernamentales.

Muchos autores se han referido a la gobernabilidad para explicar la capacidad de conducción de la sociedad por el Estado. Antonio Camou (2009), por ejemplo, ha venido definiendo la gobernabilidad como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera socialmente aceptada y eficaz. Para este autor, esta noción se caracteriza, por un lado, como “relacional” ya que permite ubicar a la gobernabilidad sobre el plano de la relación entre el sistema político y su entorno societal; por otro lado, el enfoque admite la existencia de “grados” y “niveles” de aplicación (sistema, régimen, Estado, gobierno, etc.), poniendo en desuso la clásica dicotomía de Norberto Bobbio (2003) de gobernabilidad-ingobernabilidad; y por último, esta definición es multidimensional ya que articula los principios de eficacia, legitimidad (en

su sentido débil de “aceptación social”), así como las dimensiones de eficacia/eficiencia gubernamental, y la dimensión de las demandas sociales satisfechas.

Otros análisis sobre el Estado Moderno se caracterizaron por el fortalecimiento en el último siglo, del poder administrativo basado en un paradigma burocrático singular¹. Michael Barzelay y Babak J. Armajani (2000: 42), exponen las creencias arraigadas de esta tendencia, inspiradas en Max Weber y que marcaron a la administración pública a lo largo de todo el siglo XX:

- En el Poder Ejecutivo, cada función está definida por las delegaciones específicas de autoridad. Los funcionarios que desempeñan cualquier función determinada sólo deben actuar cuando expresamente permitan hacerlo la regla o las instrucciones dadas por autoridades superiores en la cadena de mando.
- En el ejercicio de la autoridad, los funcionarios deben aplicar las reglas y los procedimientos de manera uniforme. La falta de apego a las reglas debe recibir la sanción apropiada.
- Los expertos en materia sustantivas –como los ingenieros, el personal que aplica las leyes y los prestadores de servicios sociales– deben ser asignados a las dependencias operativas, en tanto que los expertos en presupuestos, contabilidad, compra, personal y métodos de trabajo deben destinarse a las funciones centralizadas de *staff*.
- Las responsabilidades clave de la función financiera consisten en preparar el presupuesto ejecutivo, y en evitar que el gasto real exceda las asignaciones.
- De manera general, el Poder Ejecutivo operará honrada y eficientemente mientras las funciones centralizadas de *staff* ejerza un control unilateral sobre las acciones administrativas de las dependencias operativas.

El propósito de estas creencias y enfoques de la administración pública, según estos mismos autores, era permitir que el gobierno sirviera al interés público. Para ello, se requería que el gobierno bastara con ser honrado y eficiente. Esta estrategia fue concebida no sólo para lograr resultados, sino también para usar la pericia como manera de legitimar las acciones de los funcionarios no electos en un estado administrativo. De esta manera entonces, “el postulado estadocentrista refleja una postura de búsqueda rigurosa y orientada en la

¹ Buena parte del estudio de la Ciencia Política y de la Administración Pública se han fundamentado en esta forma de gobierno en la que el sector público es un actor relativamente autónomo, que toma sus propias decisiones sobre las metas y que utiliza sus propios recursos para alcanzarlas (Flash y Stewart, citados en Peters, 2003).

cuestión de la eficacia pública. El Estado se instala necesariamente en el centro, como una variable independiente o, al menos, como el pivote habitual y normal de las elecciones colectivas” (Thöenig, 2005: 290).

En este sentido, la relación entre gobernante (funcionarios electos) y funcionarios públicos no electos o burocracia, cobró también relevancia en el paradigma burocrático porque presentó los retos de aquellos de buscar controlar a la burocracia del Estado en la implementación de las políticas públicas². Si en este paradigma la burocracia es vista como un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el Poder Ejecutivo, con la idea de dar continuidad, relevancia y coherencia a la política pública, al tiempo que asegura un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos. Podemos afirmar, entonces, que es un actor clave en el proceso de la implementación de las decisiones de los políticos (funcionarios electos). Así pues, dejarle las decisiones y su implementación a actores que tratan de hacer elecciones calculadas entre alternativas claramente concebidas, explicadas como la selección del instrumento más eficaz para alcanzar ciertos objetivos, es lo que Giandomenico Majone (2005: 46) ha denominado decisionismo, modelo desarrollado a la par con la visión jerárquica de la administración pública.

Podemos concluir este apartado con las siguientes interrogantes, ¿ante los cambios socioeconómicos, políticos y culturales en las sociedades contemporáneas la sociedad centrada en el Estado podría ser suficiente para su propia conducción? ¿Son los actores gubernamentales (funcionarios electos y no electos), los únicos detentadores de legitimidad en los procesos de decisión e implementación de políticas públicas?

3. NUEVO PARADIGMA: EL GOBIERNO BASADO EN REDES DE POLÍTICA

Es de común acuerdo, entre autores especialistas del tema de las redes de política pública y de una nueva forma de gobernar, que el debate sobre esto,

² “...la actividad de los políticos es la formulación de políticas públicas y los procedimientos constitucionales especifican cómo deben hacerlo; pero, aun las políticas formuladas de acuerdo con las estipulaciones constitucionales más rigurosas, no son la última palabra. Las políticas no se implementan solas. Alguien debe ejercer la autoridad y gastar los recursos otorgados por una ley, y ese “alguien” es el burócrata; sin embargo, si la política que realmente pone en práctica un agente burocrático se aleja de la que formularon sus mandantes políticos, significa un desliz o desviación de la agencia” (Shepsle y Bonchek, 2005: 354).

desarrollado en las últimas décadas, ha tenido un eje clave común y es que el Estado ha dejado de tener el monopolio sobre los conocimientos y sobre los recursos económicos e institucionales necesarios para gobernar, así como la tendencia de la influencia creciente de actores no gubernamentales en las decisiones públicas.

Autores como B. Guy Peters (2003), Jan Kooiman (2004), Luis F. Aguilar Villanueva (2007), R. Mayntz (2001), entre otros, han venido planteando que estos cambios se deben a diversos factores diferentes. Por una parte, la necesidad de alcanzar mayor eficiencia en la producción de servicios para reducir el gasto público, dado a la crisis fiscal del Estado; también, la pérdida de certidumbre de un centro de control político eficaz –capacidades del Estado–, que ha venido generando alternativas de coordinación entre lo político y lo social; otro factor es el explicado desde la perspectiva de la globalización que ve como unas de sus consecuencias la habilidad tradicional del Estado para dirigir la sociedad, y a la transferencia de competencias a instituciones internacionales y las que se generan de la desregulación de los mercados internacionales; por otro lado, la emergencia de la Nueva Gestión Pública (NGP), que trajo aparejada una nueva gestión de lo público. Antecedidos por los conceptos o paradigmas posburocráticos, primero el establecido por Michael Barzelay (Barzelay y Armajani, 2000: 117), en el que propone sustituir la frase “interés público” por “los resultados que valoran los ciudadanos”; y segundo, por los conceptos de Osborne y Gaebler (1997), que expresaban el espíritu empresarial en la gestión pública, en la NGP confluyen, según B. Guy Peters (2001), los cuatro modelos de gobierno administrativo siguientes: el desregulado, el flexible, el de mercado, y el participativo.

El último factor de explicación de los cambios nos lo presenta Jan Kooiman, cuando afirma que para entender lo que está sucediendo en la gobernanza social moderna, en particular en la frontera entre lo social y lo político, uno debe afrontar directamente los asuntos en toda su diversidad, complejidad y dinamismo³.

En consecuencia, podemos señalar que un gobierno democrático tradicional, con una administración pública jerárquica, se encuentra hoy con obs-

³ El concepto de diversidad llama la atención sobre los actores en sistemas sociopolíticos, y en los aspectos de las propias entidades, tales como los objetivos, intenciones y poderes. El concepto de complejidad invita al examen de las estructuras, las interdependencias, y las interrelaciones en y entre los diferentes niveles. Con la introducción del dinamismo de los sistemas sociopolíticos, sus problemas y oportunidades, prestamos atención a la irregularidad con la que se llevan a cabo los desarrollos en los propios sistemas y a su alrededor; y también nos centramos en cómo tratarlos –principalmente– en términos cibernéticos (Kooiman, 2004: 173).

táculos para enfrentar contextos complejos, inciertos y dinámicos. Ricard Gomà e Ismael Blanco, del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, han enumerado de una manera atinada los ejes donde se asientan las grandes dificultades encontradas por una administración pública con visión jerárquica:

a.- las crecientes dificultades de conocimiento, dado el intrínseco carácter incierto de la sociedad postindustrial y el alto grado de fragmentación cognitiva que ésta implica; b.- la complejidad de los valores, intereses y preferencias en juego, que no sólo poseen múltiples sujetos, sino que son también ellas mismas cambiantes e inestables; c.- el carácter insostenible de la concepción jerárquica de los procesos de gobierno; y d.- la creciente interdependencia de problemas y de actores políticos, que cuestionan seriamente el modelo clásico de políticas públicas segmentado y unidireccional (Gomà y Blanco, 2001: 1).

En esta misma dirección, B. Guy Peters (2003) expone que el modelo tradicional de gobierno de la sociedad comenzó a recibir ataques, tanto en el ámbito práctico como en el académico, cuestionándose que fuera un medio apropiado para conducir efectivamente la economía y sociedad. En consecuencia, tres han sido las respuestas más frecuentes: uno, enfatizar el uso de los actores societales y, especialmente, utilizar las redes de actores que rodean casi todas las áreas de políticas para su formación y administración; dos, alterar las formas en que se implementan las políticas públicas involucrando a la sociedad civil y aún a las organizaciones con fines de lucro en el suministro de los servicios; y tres, enfatizar en la eficiencia por sobre la participación con la creación de agencias y otro tipo de organizaciones autónomas o semi-autónomas, cada una de las cuales es responsable de suministrar un sólo servicio.

También James G. March y Johan P. Olsen (1997: 169), plantean la revolución pública, al tratar los cambios sustanciales operados en la organización de la administración pública tradicional. En este sentido, destacan tres hechos relacionados entre sí: primero, ha aumentado el número de cuerpos no departamentales “al margen del Estado”. Las funciones administrativas se han confiado a dependencias gubernamentales semi-autónomas o casi privadas; en segundo lugar, se ha producido una extensa y compleja interpenetración de dependencias gubernamentales e intereses organizados. La determinación de políticas públicas y la administración de programas públicos se han entregado a una red de cuerpos colegiados en que los principales participantes son empleados públicos, expertos y representantes de los intereses organizados; tercero, el funcionamiento actual del aparato administrativo se

ha hecho más complejo y oscuro. Las estructuras institucionales desafían su simple descripción.

Para concluir esta parte, se destaca que en esta época de cambios las organizaciones estatales se han visto en la necesidad de replantear su filosofía y estilo administrativo tradicional. Los gobiernos con visión pública moderna deben enfrentar este reto, por lo que se ha generado lo que hoy se puede denominar red de política, entendida ésta como aquella que involucra mutualidad e interdependencia entre actores públicos y no públicos, así como entre diferentes géneros de actores públicos, por lo que pocas soluciones son respondidas exclusivamente por las autoridades gubernamentales. De esta manera:

...la habilidad de los actores para coordinar actividades, desarrollar una forma de gobernanza que no esté dirigido por el mercado ni por las decisiones jerárquicas, y perseguir iniciativas articuladas complejas presenta un conjunto de enigmas conceptuales que desafían las nociones burocráticas de organización, la acción racional y el auto interés (Fountain, 2001: 67).

Vista esta dimensión, la tendencia de una administración pública en esta era es basarse en redes de actores como sustento de la gobernanza, ya que sin ella la sociedad perdería sentido en sí mismo. En esta línea, las instituciones gubernamentales deben, primeramente, crear las condiciones para prácticas democráticas, tanto de los ciudadanos como de los distintos actores involucrados en lo público, a través de iniciativas como actividades de la participación de la sociedad, y creación de infraestructura para la sociedad y el control social de la administración pública.

Es importante señalar, en consecuencia, que un elemento detonante de una red de actores, en torno a lo público, es el capital social. Robert Putnam (2001), ha demostrado que cuando los ciudadanos tienen una densa red de compromisos cívicos, no sólo confían los unos en los otros, sino que también “producen buen gobierno, gobierno democrático, y lo que es más importante buen gobierno democrático” (Putnam, 2001: 95). Por otro lado, Michael Woolcock y Deepa Narayan (2000), dejan ver las implicaciones del capital social en la formulación de políticas públicas, así como en el desarrollo. Esto lo explican cuando, de manera crítica, expresan que las principales teorías del desarrollo concibieron “las relaciones sociales como problemáticas, explotadoras, liberadoras e irrelevantes”. Por lo que estos autores precisan que los estudios fundacionales del capital social han sido la fuente de inspiración de la mayor parte de los estudios actuales, identificando los siguientes temas de agendas de políticas públicas: familia y comportamiento juvenil; escola-

rización y educación; vida comunitaria (virtual y cívica); trabajo y organizaciones; democracia y calidad de gobierno; acción colectiva; salud pública y medio ambiente; delincuencia y violencia; y desarrollo económico.

De esta manera, con la visión institucional del capital social rescataríamos las bases de las políticas públicas de calidad, porque al ver que la capacidad de los actores sociales colectivos depende de la calidad de las instituciones formales con las cuales funcionan (confianza generalizada, imperio de la ley y cualidades burocráticas), y al precisar que la sinergia entre gobierno y acción ciudadana se basa en la complementariedad y no en el reemplazo del Estado en la esfera pública (Arato, 2001), nos lleva a afirmar que es allí donde la democracia recobra algo de su carácter participativo perdido. Y así debe ser, ya que mientras más disciplinada, confiable y organizada es una sociedad, entonces mayor es la posibilidad de lograr una gobernanza efectiva (Putnam, Leonardo y Nanetti, 1993), que tienda puentes a la prosperidad económica y al orden social. Estas visiones han traído consigo una evolución desde los estudios estadocéntricos, donde el Estado se ubica como actor político único de las decisiones públicas, hacia un enfoque policéntrico de la sociedad en el que los acuerdos informales, y las relaciones interorganizacionales, tienen un significado destacado.

Además del capital social, las redes de política pública se servirían de la participación de los ciudadanos para mejorar la calidad de las políticas y decisiones públicas con un propósito mayor: la ampliación de los espacios públicos para reforzar los derechos de ciudadanía. Según Nuria Cunill Grau (2007), “actualmente para que la ciudadanía sea efectiva se requiere por una parte, políticas públicas más justas y equitativas que se traduzcan en el fortalecimiento de los derechos. Por otra parte, se requieren políticas que refuercen los deberes y responsabilidades sociales”. La misma autora, basada en estudios empíricos sobre la participación ciudadana presenta tres desafíos importantes de ésta.

El primer desafío tiene que ver con las relaciones de suma positiva con el Estado. Se parte que el Estado continúa siendo un instrumento insustituible para la universalización de la ciudadanía, por lo que en este sentido, los ciudadanos deben partir de una política de influencia directa y otra indirecta. La primera se expresa en el momento en que en los intervalos electorales es posible crear puentes con el Estado para incidir en las políticas públicas. Y la política indirecta se involucra con el concepto normativo de espacio público, según la cual la forma de influir sobre el poder administrativo de la burocracia es a través del “poder comunicativo” desplegado por las organizaciones voluntarias que se dedican a identificar problemas públicos. “El espacio de la opinión pública, como mejor puede describirse es como una red para la co-

municación de contenidos y tomas de postura, es decir de opiniones, y en él los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados de tal suerte que se condensan en opiniones públicas agavilladas en torno a temas específicos” (Habermas, 2005: 440). Estas dos políticas de influencia de los ciudadanos complementan los espacios públicos estatal y no estatal en el momento que empiezan a crearse oportunidades de participación asociadas al análisis y la gestión de la política pública.

El segundo desafío explica que la participación ciudadana sirve para disminuir las asimetrías de la representación. Debe buscar como objetivo la igualdad política, así como la eficacia gubernamental. Y el último y tercer desafío se refiere a la construcción de los recursos de influencia de la participación ciudadana. Para ello la deliberación y la transparencia son clave. En cuanto a la transparencia, es válido afirmar que es un recurso para que la ciudadanía pueda desarrollar una influencia directa sobre la administración pública, de modo de compensar las asimetrías de poder en la formación de las decisiones públicas y en la generación de bienes y servicios (Cunill, 2006).

Además de los retos anteriores, es evidente que para que la participación ciudadana se cristalice y se convierta en un factor de profundización democrática, es menester la existencia de una política gubernamental que posibilite un mayor acercamiento a través del diálogo, entre gobierno y ciudadanos, dándosele así cabida a la atención y gestión de las demandas, a la negociación y a la interlocución entre ellos. Es la única forma de ir construyendo espacios de deliberación en las políticas públicas con principios claros (Stewart, 2001):

- La relación entre ciudadanos y las autoridades ha de basarse en la interacción.
- Cuando se haya consultado a los ciudadanos es importante dar algún tipo de respuesta a sus comentarios.
- Siempre que sea posible, cualquier información ha de ir acompañada de debate.
- Si hay tiempo y espacio disponible para reflexionar, el debate se convertirá en deliberación.

Los gobiernos, entonces, con visión pública moderna, deben enfrentar el reto de la participación que según Quim Brugué es el de “...dar forma a las interacciones entre los múltiples actores que participan en la identificación, el diseño y la puesta en práctica de una política. Es decir, el reto actual de la modernización administrativa no es mejorar la competencia y la eficiencia de las organizaciones, sino modificar su mentalidad: sustituir la lógica del *cada uno a lo suyo* por la lógica del *entre todos lo haremos*” (2005: 4).

Asumiéndose de esta manera, podemos observar un fenómeno clave que le da sentido y sistematización a las políticas públicas: la acción pública. Entendida como una acción colectiva en que actores gubernamentales y no gubernamentales forman parte conjunta del proceso en torno a un asunto público, la acción pública puede verse como un proceso que explica el por qué cada vez más hacer política es hacer política pública. Ello nos plantea las siguientes reflexiones: primeramente, los nuevos recursos políticos. Ya el hecho de que actores no gubernamentales entren a los círculos de la decisión pública de la política pública, es un recurso político fundamental que les permite a los actores promover sus intereses. La complejidad de la gestión pública de hoy hace que el código de acceso a los sectores políticos de decisión cambie, por lo que la obtención del recurso político se modifica (Müller, 2005). La segunda reflexión tiene que ver con las nuevas formas de legitimación de la acción política. Queda claro que los actores clásicos de la política pública deben modificar su estrategia de legitimidad política en la medida en que su credibilidad depende, cada vez más, de su capacidad para poner en evidencia su saber-hacer como hacedores de política pública. En este sentido, las legitimidades técnicas, políticas, sociales y éticas son clave para su reconocimiento en la política. Y la tercera reflexión se relaciona con el rol de los partidos políticos y la modificación de los códigos de la su acción política. Estos actores políticos deben ahora dominar un doble lenguaje. Por un lado, el enfrentamiento partidista que implica la política del adversario, sabiendo por supuesto que el objetivo de todo partido político es la búsqueda del poder político. Por otro lado, estas organizaciones políticas deben expresarse en el lenguaje del *management* político, en el que pone en evidencia los límites de las escogencias políticas y la magnitud de las restricciones técnicas y/o económicas de la gestión requerida para el ejercicio del poder.

4. LA VISIÓN DE LAS REDES DE ACTORES DE POLÍTICA PÚBLICA

Tomando en cuenta las transformaciones de la administración pública, así como el proceso del análisis, las decisiones e implementación de las políticas públicas, podemos ver que las relaciones entre los actores son unas de las cuestiones indispensables. Si partimos del hecho de que el gobierno ya no se constituye en el centro de las decisiones públicas, debemos asumir entonces que éste debe proveer las condiciones para que los diferentes actores logren construirse en redes de políticas –base de la gobernanza– cuya funcionalidad y legitimidad van a depender de la capacidad para afrontar nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas, y de la profundización democrática en clave

ciudadana y participativa, respectivamente. Por lo tanto, lo destacado de las redes de políticas –vista como relación institucional– estriba en que se han constituido en un nuevo paradigma en el estudio del proceso de hechura de las políticas públicas⁴. Así:

El interés reciente de redes de políticas públicas puede verse como un intento de ‘contextualizar’ el enfoque de proceso. No sólo la hechura de políticas públicas tiene lugar en escenarios en los que hay muchos actores y ambigüedad en cuanto a las preferencias, información y estrategias tomadas sino que también sucede en ciertas redes inter-organizacionales de naturaleza más duradera. Así el enfoque de red de políticas comienza donde acaba el enfoque de proceso. Los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados con la red inter-organizacional en la que esos procesos ocurren (Klijn, 1998: 9).

Partiendo de esto, Börtzel (1998), ha planteado que el concepto de red se ha convertido en el “nuevo paradigma para la arquitectura de la complejidad”, definiéndola como un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica, que vinculan a una variedad de actores autónomos que comparten intereses comunes en referencia a una política e intercambian recursos para perseguir los objetivos compartidos, reconociendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes. Así, podemos precisar tres rasgos básicos de una red de políticas públicas:

...la no-existencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopolista. En positivo: la estructura multinodal de la red y la determinación relacional de procesos y resultados; la interdependencia. No se trata sólo de pluralismo, de más actores, se trata sobre todo de dependencias mutuas (heterarquías) entre estos actores en el momento de resolver problemas, perseguir objetivos y conseguir ciertos resultados; y una cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término. Es decir, la existencia de unas interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización (Gomà y Blanco, 2002: 4).

⁴ En el enfoque de procesos de la política, el centro está en la complejidad del proceso de la política pública. Esta complejidad se debe a una gran cantidad de factores, *i.e.* que diferentes actores intentan influir en el proceso, que los actores no tienen fijadas las preferencias, que los procesos de política son el resultado de interacciones complejas de diferentes formas de acción estratégica, y que las percepciones de los problemas y soluciones cambian a lo largo del tiempo (Klijn, 1998: 12).

Entendido de esta forma, el funcionamiento de las redes de políticas puede justificarse por las siguientes razones: primero, por la cooperación entre las redes, puede sostenerse por mucho tiempo a través de acuerdos tácitos entre sus miembros; segundo, porque en el interior de las redes se deben crear incentivos para la producción y disseminación de información; tercero, dado el carácter abierto de algunas redes reduce los costos de transacción; y cuarto, pues las redes ofrecen medios plausibles para la utilización e intercambio de recursos intangibles, como el conocimiento y la innovación tecnológica (Petrizzo, 2004).

También Börtzel (1998) ha planteado una distinción institucional de rigor sobre las redes de políticas: la que se deriva de la escuela de la intermediación de intereses, y la otra, como una forma específica de gobernanza. La primera se ha utilizado para la hechura de políticas públicas sectoriales en muchos países, por lo que son contempladas generalmente como una herramienta analítica para examinar las relaciones institucionalizadas de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, permitiendo, por un lado, un análisis más detallado, al tener en cuenta las diferencias sectoriales y subsectoriales; y por el otro, el rol jugado por los actores públicos y privados y las relaciones tanto formales como informales entre ellos. Aquí la suposición básica es que la existencia de las redes que refleja el estatus relativo de poder de intereses particulares en un área política, influye (pero no determina) los resultados políticos.

La segunda, como forma específica de gobernanza, ve a la red de política como un concepto analítico o modelo (especialmente en la disciplina de análisis de políticas) para connotar las relaciones estructurales, interdependencias y dinámicas entre actores en política y hechura de políticas con el objetivo de proveer una perspectiva de acción hacia objetivos comunes. Este concepto atrae la atención hacia la interacción de muchas organizaciones separadas pero interdependientes, que coordinan sus acciones a través de interdependencias de recursos e intereses.

Otra visión analítica de las redes de política la encontramos al identificar al interior de los marcos institucionales las responsabilidades de los intereses de los diferentes actores. Esto nos lleva a definir dos componentes de las redes de actores. El primero de ellos, las redes temáticas (*issue network*), fue utilizada por Hugh Hecló (2003) en la década de 1970, en su trabajo *Las Redes de Asuntos y el Poder Ejecutivo*, donde presenta algunos rasgos de redes de política (redes temáticas).

En primer lugar, una red temática es un grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública, en este sentido, sus miembros comparten una misma base de información y tienen un conocimiento similar de una política y de sus problemas.

En segunda instancia, las redes temáticas pueden o no formar un grupo de acción o un grupo con creencias comunes. A través de estas redes de personas se reconocen unas a otras como conocedoras y expertas, o al menos como personas que saben buscar respuestas.

En este marco, para el mismo Heclo (2003), las razones de la política democrática que favorecen a las redes temáticas de políticas públicas son: 1) la complejidad. La competencia política se basa en simplificar la complejidad política en elecciones comprensibles y públicas; 2) el consenso. El propósito de la política democrática es llegar a consensos entre los diversos puntos de vistas. La meta es llegar a una buena política, a un correcto tratamiento de la cuestión; 3) la confianza. Los verdaderos creyentes son los activistas de las redes que se movilizan alrededor de determinados asuntos de política. Y el cierre. La genialidad de una política democrática es su capacidad para llegar a soluciones pacíficas a través del voto poniendo un término al debate y dando inicio a la acción. Las redes temáticas (*issue network*), entonces, se caracterizan por ser abiertas con un gran número de actores que se identifican para intervenir en la política pública (desde la agenda hasta la evaluación), el acceso a la red es fluctuante manifestándose disputa entre sus miembros, exhibiendo poca estabilidad en los componentes y en los resultados producidos.

El otro componente se identifica con las comunidades de políticas (*policy community*). “Este es un concepto que ayuda a visualizar una red particular de actores en una situación relativamente estable en su forma de integración y en su estrategia de acción” (Cabrerero, 2006: 276). En las comunidades de políticas (*policy community*) las redes son firmes con pocos participantes que comparten algunos valores básicos e intercambian recursos. Ello hace que exista “consenso subyacente”, por lo que la deliberación al interior de las redes para intervenir en la política pública es menor.

Resumiendo, lo planteado por estos autores pone en evidencia una nueva relación de responsabilidades entre el Estado, actores de la sociedad civil y del sector privado, dando pie a lo que R.A.W Rhodes (2007) denomina redes de política, refiriéndose “a un conjunto de lazos institucionales formales e informales entre el gobierno y otros actores, estructurado alrededor de intereses compartidos en el diseño e implementación de la política pública”. Para este autor las redes de gobernanza lo refiere a un nuevo proceso de gobernar, o una condición cambiada del orden reglamentario, o un nuevo método por el cual la sociedad es gobernada. Con estas características, es pertinente lo planteado por Black (2001), en el sentido de que el Estado es hoy no un actor central sino un actor más, estando en presencia de un mundo posregulatorio.

Además, Rhodes precisa que el uso de las redes de política pública refiere al cambio de las fronteras entre los sectores público, privado y voluntarios. Gobernanza, en última instancia, significa gobernar con y a través de redes, dirección con redes (Rhodes, 2007: 7). Renate Mayntz (2001: 1) también plantea que “gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil”. En la Gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan, y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. En otras palabras, es un tipo de acción colectiva donde la cooperación de actores logra empresas colectivas como es lo público de las políticas públicas.

5. UNA REFLEXIÓN FINAL: ¿SE HA DEBILITADO EL ESTADO CON EL PARADIGMA DE GOBERNAR EN REDES?

Con estas reflexiones sobre las redes de políticas, se nos presenta esta pregunta anunciada, ¿se ha debilitado el Estado con el paradigma de gobernar en redes? Tal como se dejó planteado en la primera parte de este trabajo, en la teoría política clásica el Estado se caracterizó como el actor central monopólico de la sociedad, en torno a él giraban la regulación y la organización de la misma, así como las instituciones y decisiones.

Ya hemos explicado el por qué de un nuevo paradigma de la administración y de la política pública. La globalización que cada día ha flexibilizado, diversificado, y complejizado las estructuras y procesos institucionales del Estado moderno, ha hecho que las sociedades fueren a los funcionarios a desarrollar nuevos modelos de gestión basados en red. Este nuevo modelo de gestión que Stephen Goldsmith y William D. Eggers (2006: 12) denominan gobernar en red plantea no es más que “la confluencia de cuatro tendencias influyentes que están reestructurando a los sectores públicos en el mundo entero”:

- Gobierno por terceros: el aumento durante décadas de la utilización de compañías privadas y organizaciones sin fines de lucro –en contraposición a empleados gubernamentales– para entregar servicios y cumplir las metas de las políticas.
- Gobierno asociado: tendencia en aumento de que múltiples agencias gubernamentales, a veces aun a múltiples niveles de gobierno, se unan para proveer un servicio integrado.

-
- La revolución digital: los recientes avances tecnológicos que permiten que las organizaciones colaboren en tiempo real con socios externos en maneras imposibles anteriormente.
 - Demanda del consumidor: la mayor demanda ciudadana por un mayor control sobre sus propias vidas y más alternativas y variedad en los servicios gubernamentales, para equipararlos con la provisión de servicios personalizados que la tecnología ha producido en el sector privado.

Por lo visto, estamos en presencia de formas de autorregulación de la sociedad en donde el gobierno está dejando de ser el centro director de ella, es decir, el regulador de la vida social. La legitimidad hoy se expresa en la producción de consensos negociados flexibles e interactuados entre el Estado y la sociedad civil y otros actores para la formación e implementación de la política pública. Es una forma de autorregulación, ya que las funciones reguladoras contraídas por los diversos actores son de interés público asignadas por el Estado. En algunos casos se ha olvidado que el Estado continúa siendo un actor relevante, aunque no único, en las redes de política, ya que por una parte la autorregulación social de la que se encargan las redes tienen lugar bajo unas normas establecidas desde el Estado, vinculando así su control jerárquico con la autorregulación social; por otra parte, es el Estado quien, en última instancia, legitima las decisiones públicas; y por último, el Estado es el que sigue reservando para así la posibilidad de actuación legal en aquellos ámbitos cuyos actores no hayan alcanzado un acuerdo (Petrizzo, 2004).

Por otra parte, tomando la reflexión de Renate Mayntz (2001: 5), cuando el Estado delega a los otros actores el diseño y la decisión de las políticas públicas, conserva el derecho de ratificación legal, así como el derecho de intervención mediante acciones legislativas o ejecutivas si esa autorregulación demuestra ser incapaz. En esta nueva forma de gobernar, la política pública mediante redes demuestra que el control jerárquico y la acción cívica de los ciudadanos y actores no gubernamentales no están opuestos, sino que al combinarse da como resultado más eficacia. Lo que si es cierto, tal como lo afirma Michael Barzelay y Babak J. Armajani (2000: 178) es que ni los funcionarios electos ni los funcionarios no electos (burocracia) pueden presuponer por sí solos lo que valoran los ciudadanos en los espacios de decisión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. 2007. *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ARATO, ANDREW. 2001. Accountability y Sociedad Civil. En *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, editado por Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, pp. 53-72. Buenos Aires: Editorial Temas.
- BARZELAY, MICHAEL y BABAK J. ARMAJANI. 2000. *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BERGERON, GÉRARD. 1993. *L'Etat en Fonctionnement*. Paris: Les Presses de l'Université Laval / L'Harmattan.
- BOBBIO, NORBERTO. 2003. *Teoría General de la Política*. Madrid: Trotta.
- BLACK, J. 2002. Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-regulation in Post-regulatory World. *Current Legal Problems* 54, pp. 103-147.
- BÓRTZEL, T. 1998. Organizing Babylon. On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration* 76 (2), pp. 253-274
- BRUGUÉ, QUIM. 2005. *Modernizar la Administración. Burocracia, Nueva Gestión Pública y Administración Deliberativa*. Mimeo.
- CABRERO MENDOZA, ENRIQUE. 2006. *Acción Pública y Desarrollo Local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CAMOU, ANTONIO. 2009. Tres Miradas sobre la (In)gobernabilidad: Eficacia, Legitimidad y Estabilidad Política. En *Ciencia Política, Nuevos Contextos, Nuevos Desafíos. Bases del Análisis Político*, editado por Mariñez, Freddy, en prensa. México: Noriega Editores.
- CUNILL GRAU, NURIA. 2006. La Transparencia en la Gestión Pública. ¿Cómo Construirle Viabilidad?. *Estado, Gobierno, Gestión Pública* 8: 22-44.
- _____. 2007. *La Construcción de Ciudadanía desde la Institucionalidad Ampliada*. Mimeo.
- EASTON, DAVID. 1997. *Enfoques sobre Teoría Política*. Buenos Aires: Amorrortu.
- GOMÀ, RICARD e ISMAEL BLANCO. 2002. Gobiernos Locales y Redes Participativas: Retos e Innovaciones. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD, 8 y 11 de octubre, Lisboa, Portugal.
- GOLDSMITH, STEPHEN y WILLIAM D. EGGERS. 2006. *Gobernando en Red. El Nuevo Paradigma de la Gestión Pública*. Caracas: Atlas Economic Research Foundation / Centro de Divulgación del Conocimiento Económico.
- FOUNTAIN, JANE. 2001. *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*. Washington: Brookings Institutions Press.
- HABERMAS, JÜRGEN. 2005. *Facticidad y Validez. Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en Términos de Teoría del Discurso*. Madrid: Trotta.
- HECLO, HUGH. 2003. Las Redes de Asuntos y el Poder Ejecutivo. En *Problemas públicos y Agenda del Gobierno*, editado por Aguilar Villanueva, Luis, pp. 257-284. México: Miguel Angel Porrúa.
- JOSSOP, BOB. 1990. Putting States in Their Place: States Systems and State Theory. En *New Developments in Political Science. An International Review of Achievements and Prospects*, editado por Leftwich, Adrian, pp. 43-60. London: Edward Elgar Publishing.

- KOOIMAN, JAN. 2004. Gobernar en Gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo* 16, pp. 171-194.
- KLIJN, E.H. 1998. *Redes de Políticas Públicas. Una Visión General*. Disponible en <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/complex.pdf> [23-5-2008]
- MARX, KART. 2005. *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Buenos Aires: Longseller.
- SHEPSLE, KENNETH y MARK S. BONCHEK. 2005. *Las Formulas de la Política. Instituciones, Racionalidad y Comportamientos*. México: Taurus-CIDE.
- STEWART, JOAN. 2001. Hacia la Democracia Deliberativa. En *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, editado por Font, Joan, pp. 78-94. Madrid: Ariel.
- MAJONE, GIANDOMENICO. 2005. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MARCH, JAMES G. y JOHAN P. OLSEN. 1997. *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MAYNTZ, RENATE. 2001. El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* 21, pp. 1-8.
- MÜLLER, PIERRE. 2005. *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- OSBORNE, DAVID y TED GAEBLER. 1997. *La Reinvencción del Gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público*. México: Paidós.
- PETERS, B. GUY. 2001. *The Future of Governing*. Lawrence: University Press of Kansas. 200.
- _____. 2003. La Capacidad para Gobernar: ¿Retrocediendo hacia el Centro?. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* 27, pp. 7-32.
- PETRIZZO PÁEZ, MARIÁNGELA. 2004. *Redes e Institucionalización: Vinculando Evidencias Empíricas y Redes de Políticas*. Disponible en <http://revista-redes.rediris.es/webredes/ivmesahis/Portoroz%20Petruzzo%20Paez%20Paper.pdf> [13-1-2008]
- PUTNAM, ROBERT. 2001. La Comunidad Próspera. El Capital Social y la Vida Pública. *Zona Abierta* 94/95, pp. 89-104.
- PUTNAM, ROBERT, R. LEONARDO y R.V. NANETTI. 1993. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- THÖENIG, JEAN-CLAUDE. 1997. Política Pública y Acción Pública. *Gestión y Política Pública* VI (1), pp. 19-37.
- _____. 2005. Pour une Épistémologie des Recherches sur L'action Publique. En *Les Dynamiques Intermediaires au Cœur de L'action Publique*, coordinado por Daniel, Filâtre y Gilbert de Terssac, pp. 285-306. Toulouse: Octares Editions.
- RHODES, R.A.W. 2007. Understanding Governance : Ten Years On. Disponible en <http://rsss.anu.edu.au/discussion/wp/understandinggov.pdf> [26-5-2007]
- WEBER, MAX. 1997. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WOOLCOCK, MICHAEL y DEEPA NARAYAN. 2000. Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy. *The World Bank Research Observer* 15 (2), pp. 225-249.
- ZYLBERBERG, JACQUES. 1983. Civitas Dei: Sur une Forme Sacrée de Dépolitisation dans le Québec Contemporain. En *Socialisation et Idéologies: Aproxhes Nouvelles et Recherches Recentes*, edi-

tado por Courtis, Kenneth S., Réjean Pelletier y Jacques Zylberberg, pp. 12-32. Québec : Université Laval.

FREDDY MARÍNEZ NAVARRO es Doctor en Sociología por la Universidad Laval, Canadá. Es titular de la Cátedra Administración Pública, Gobierno y Ciudadanos de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Polí-

tica Pública del Instituto de Estudios Superiores de Monterrey-Campus Monterrey. Recientemente ha publicado en *Convergencia. Revistas de Ciencias Sociales* y es coordinador del libro *Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación* (Miguel Ángel Porrúa, 2009). E-Mail: fmarinez@itesm.mx