

**53 Congreso Internacional de Americanistas
Ciudad de México
Julio 2009**

**De la transición a la democratización: Una reflexión para América
Latina**

*Freddy Mariñez Navarro**

* Dr. en Sociología. Profesor-Investigador de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey (ITESM). Coordinador de la Cátedra de Investigación “Administración Pública, Gobierno y Ciudadanos”. Imparte el curso “Política, Democracia y Política Pública” en el doctorado de Política Pública de la EGAP. Teléfono: 0152 81 86258357, fax: 0152 81 86258387. fmarinez@itesm.mx

Resumen

Hoy las democracias latinoamericanas presentan un gran déficit. Este proviene propiamente de las llamadas transiciones democráticas. Sean estas de regímenes autoritarios civiles o dictaduras militares. Este déficit habla de las imperfecciones y perversiones heredadas de la institucionalidad y estilos predominantes en las antiguas sociedades no democráticas o semidemocráticas. Forman parte de este déficit, por un lado, ciertas negociaciones cupulares entre los actores involucrados en la transición, así como la ausencia generalizada de renovación de la clase política y de mecanismos adecuados de representación y participación reemplazados por el predominio de poderes fácticos corporativos y mediáticos; y por otro, la fragilidad institucional, la incapacidad de dirección de la sociedad y de la economía, y de los conflictos, así como las brechas entre el análisis, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. Esta ponencia apunta a debatir estos elementos en dos apartados, por una parte, al analizar la democratización en América Latina y sus pendientes; y por la otra, en la reflexión sobre la forma de gobernar necesaria para la región en el que la gobernanza, la gobernabilidad y la incorporación de otros actores son dos elementos fundamentales.

Palabras clave: democratización, gobernabilidad, gobernanza, redes de actores.

LA DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ¿QUÉ HACE FALTA HOY?

América Latina atraviesa actualmente un momento crucial: de incertidumbre, de escepticismo y/o de tensión. Los temas de la desigualdad, de los derechos que los ciudadanos identifican en múltiples encuestas como los principales problemas de la región, se dirige al corazón de la discusión sobre la democracia. Es decir, sobre la forma de construir una convivencia política capaz de ofrecer a sus habitantes políticas públicas que permitan reducir la desigualdad, la pobreza y fortalecer la participación de diferentes actores para el logro de la gobernabilidad.

La comunidad internacional está viendo en la región, además de un mapa político diverso caracterizado por una parte, por la democratización de sus regímenes políticos y por la otra, por el ascenso electoral de la izquierda (guardando sus distintos matices); sociedades divididas aparecidas por demandas insatisfechas cada vez más complejas. No obstante este mapa y este fenómeno, ya es una obviedad recordar que por primera vez en el continente, luego de darse ciclos de autoritarismos, regímenes militares y reformas, parecen consolidarse regímenes con impronta democrática e institucionalizarse procesos que permiten la solución de conflictos y la constitución de coaliciones partidarias, así como de actores socio-políticos que superan la clásica polarización centrífuga de las fuerzas políticas. Pero por paradoja se puede ver que estas democracias, aunque están en proceso de consolidarse, sin riesgo de vuelta a dictaduras, en muchos casos están demasiado impregnadas de herencia autoritaria por lo que no logran enraizarse en el conjunto de la vida social, desarticulada debido a las transformaciones económicas.

Hoy las democracias latinoamericanas presentan un gran déficit. Este proviene propiamente de las llamadas transiciones democráticas. Sean estas de regímenes autoritarios civiles o dictaduras militares. Este déficit habla de las imperfecciones y perversiones heredadas de la institucionalidad y estilos predominantes en las antiguas

sociedades no democráticas o semidemocráticas. Forman parte de este déficit, por un lado, ciertas negociaciones cupulares entre los actores involucrados en la transición, así como la ausencia generalizada de renovación de la clase política y de mecanismos adecuados de representación y participación reemplazados por el predominio de poderes fácticos corporativos y mediáticos; y por otro, la fragilidad institucional, la incapacidad de dirección de la sociedad y de la economía, y de los conflictos, así como las brechas entre el análisis, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

Cada día, en efecto, burócratas y políticos de altos niveles han empezado a rendirse con preocupación ante la evidencia, a saber: los avances democráticos de las dos últimas décadas en América Latina, que permitieron la instauración de regímenes políticos no autoritarios y comprometidos formalmente con el respeto a las libertades civiles y políticas de sus ciudadanos, no han sido capaces de detener y menos aún de revertir por un lado, la ineficiencia de la administración pública, y por el otro, la brecha de la implementación de la política pública que como lo afirma Merilee Grindle (2008) si no se atiende se puede debilitar la aprobación ciudadana del desempeño gubernamental, engendrando decepción dado a la falta de eficacia de la política o los programas prometidos, conduciéndonos al cinismo democrático. En conclusión, pues, la institucionalización de elecciones periódicas, limpias y decisivas no basta por sí sólo para garantizar la estabilidad y vigor de cualquier democracia moderna.

Vemos entonces que en el nuevo espacio democrático de América Latina se instalan obstaculizadores como el proceso institucional deficitario y las ofertas inorgánicas de solución imposible de los “problemas de la gente”. Es la paradigmática definición minimalista de la democracia que nos lleva a afirmar que mientras los países de América Latina no aclaren ¿en qué consiste? y ¿para qué sirve la democracia hoy?, poco se puede hacer para orientar las transformaciones que están en curso.

A partir del Informe 2006 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de Latinobarómetro y de Transparencia Internacional, podemos percibir algunos obstáculos para el avance en materia política y su relación con la política pública:

- a.- En América Latina predomina aún la ideologización partidaria. Aunque en grados diversos, ésta se constituye en un elemento que dificulta la cooperación entre actores y propicia el encono;
- b.- la percepción de la eficacia legislativa en términos cuantitativos y cualitativos es baja por no decir ineficaz; y
- c.- en cuanto a la Administración Pública son pocos los países que aparecen con un nivel de calidad. Sólo Brasil y Chile.

Así, en la región, más que hablar de democracia es importante puntualizar sobre la democratización del Estado que nos permita establecer puentes entre los ciudadanos, otros actores y el gobierno. En este sentido, recuperar la capacidad de gestión del gobierno es una condición esencial para que las políticas públicas puedan articularse a la luz de las demandas de la y con la sociedad. De esta manera, es importante una lista de requerimientos institucionales de un Estado para la democracia, que establezca que su organización y gestión cumpla al menos con los siguientes estándares para que la democracia sea un atributo de éste y no sólo de las instituciones del régimen. De esta manera deben existir:

“- normas constitucionales, legales o administrativas que obligan a autoridades y funcionarios públicos a rendir cuentas y garantizan el derecho de las personas a y de la información;

- instancias constitucionales, legales o administrativas con competencias jurídicas y técnicas para remediar violaciones a los derechos de las personas.

- oportunidades institucionalizadas de participación ciudadana en la deliberación, ejecución y evaluación de las políticas públicas;

- reglas y mecanismos de accountability vertical no electorales que permitan a la ciudadanía canalizar demandas e intereses y a las autoridades y funcionarios tener capacidad de anticipar y corregir acciones públicas que violen sistemáticamente los derechos de las personas – y que en la práctica se emplean; y

- un nivel tributario suficiente para cumplir razonablemente con los mandatos constitucionales y legales acerca de los derechos ciudadanos”¹.

Como una visión complementaria a la democratización, Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) plantean que no sólo debe estudiarse la “democracticidad del Estado”, sino que sería preciso investigar también lo que ellos denominan la “arqueología del Estado”, es decir, “el modo en que las instituciones estatales se han formado en distintos ciclos o periodos políticos, superponiéndose estructuras e instituciones, aprobándose leyes contradictorias o paralelas, abriéndose espacios novedosos en ciertas áreas mientras que en otras subsisten prácticas nítidamente autoritarias”². Así, estos autores dan a entender la necesidad de estudiar la heterogeneidad del Estado en América Latina como un proceso histórico y como una condición que compone el escenario en que se libra la disputa por la construcción democrática. Visto de esta manera, no es más que una interpretación constructivista de la democracia, que se entiende como proceso inacabado, como edificio en construcción permanente, que haría notar que la lucha por los derechos constituye un horizonte abierto que abre la ventana a las teorías contemporáneas de la democracia participativa, de la democracia deliberativa, de la sociedad civil y de los movimientos sociales.

Vista de esta manera, podríamos partir de la siguiente definición de democratización:

“...difusión de los principios democráticos de organización y ejercicio del poder político. Incluye los cambios constitucionales, legales y reformas institucionales que amplían los derechos y garantías que las y los ciudadanos (y no ciudadanos) poseen, más allá de sus derechos de elecciones libres, y que expanden sus capacidades y la de las agencias públicas especializadas en el control de la regularidad administrativa y en la regulación de las relaciones sociales y económicas, para fiscalizar y obligar a las personas en puestos de autoridad

¹ Vargas Cullell, Jorge (2008) “Democratización y calidad de la democracia”. En Oscar Ochoa (coordinador) *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*. Miguel Angel Porrúa-EGAP, México. pp. 8,9.

² Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (2006) *Para otra lectura de la disputa por la construcción de la democrática en América Latina*. Cuadernos para la democratización. CIESAS y Universidad Veracruzana, pp 18-19.

política a rendir cuentas y, en algunos casos, a ser removidos por decisión ciudadana”³

Si partimos entonces, que la democratización es la base de la calidad de las instituciones democráticas, entonces podemos asumir que en éstas se deberían construir espacios públicos donde se estructuran y procesan demandas que van y vienen a las instituciones públicas con el único objetivo de constituirse en decisiones públicas democráticas. Estos espacios públicos, edificados a partir de las innovaciones institucionales, se entenderían como “aquellas instancias deliberativas que permiten el reconocimiento de y le dan voz a nuevos actores y temas, que no son monopolizados por algún actor social o político o por el Estado mismo, sino que son heterogéneas, es decir que reflejan la pluralidad social y política” (Dagnino, Olvera y Panfichi; 2006). Por supuesto, es evidente que para que la deliberación se cristalice y se logre un creciente involucramiento de actores no gubernamentales en el análisis e implementación de las políticas públicas, es menester la existencia de una política democrática que contribuya a la creación de instancias, mecanismos, canales institucionales y un marco normativo correspondiente.

Esta convicción ha permeado a un sector de la sociedad latinoamericana que ha venido proponiendo una democracia de ciudadanos base de la gobernanza democrática, por lo que es importante destacar que la participación de actores en la política pública es clave para una relación institucional sólida no tanto entre gobernante-ciudadanos (clásica relación del régimen político), sino también entre gobernante- burocracia-actores-ciudadanos.

DEL PATRIMONIALISMO A LA PARTICIPACIÓN: ¿GOBERNAR COOPERANDO?

La difícil relación gobernantes- burocracia-actores-ciudadanos en América Latina

La relación institucional entre ciudadanos y gobernantes; y la del gobernante y funcionarios públicos actualmente está transformándose en América Latina, gracias a los cambios económicos, políticos y sociales que de manera vertiginosa y compleja se dan en la sociedad. Estos han venido impactando al aparato administrativo del Estado.

Un gobierno democrático tradicional con una administración pública jerárquica se encuentra hoy con obstáculos para enfrentar contextos complejos, inciertos y dinámicos. Ante este proceso, 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: una, 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

³ Vargas Cullell, Jorge (2008) “Democratización y calidad de la democracia”. En Oscar Ochoa (coordinador) *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*. Miguel Angel Porrúa-EGAP, México. pp. 13.

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. Olsen⁴, plantean la revolución pública al tratar los cambios sustanciales operados en la organización de la administración pública. 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....Segundo, 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.

Lo planteado por estos autores pone una nueva relación de responsabilidades entre el Estado, actores de la sociedad civil y del sector privado, dando pie a lo que el mismo B. Guy Peters (2003) denomina gobernanza⁵, definida más simplemente como el proceso de proporcionar dirección a la sociedad. De ahí que “...Usando como asidero las bases normativas del neorepublicanismo, varios autores (Stivers, 2001; King y Stivers, 1998 entre otros) defienden la posibilidad de la democratización de la administración pública entendiendo que esto significa crear las bases para el desarrollo de relaciones colaborativas con la ciudadanía, y para propender a la creación de comunidad cívica, limitada a la formación de las políticas públicas y a redes sin asidero institucionales. Acá, de hecho, se admite que ciudadanos y funcionarios públicos puedan reunirse no sólo a deliberar acerca de las agendas públicas sino a administrar y a compartir conocimiento y decisiones”⁶. Esta visión da razones a Joaquín Brugué y Raquel Gallego (2001) para justificar la necesidad de democratizar la administración pública:

a.- democratizando la administración pública se permite completar la participación en la política con la participación en las políticas públicas. Ello implica que a través del diálogo, conversación estructurada a partir de espacios de conflictos y de participación de actores que disponen de un mínimo de información e interés para hacerlo, se puede materializar desde las políticas públicas una participación efectiva al saber de qué están hablando los actores involucrados. Esto no sucede en la abstracción de la política sino en la concreción de los asuntos públicos. Es por ello que, “La política es un concepto muy amplio, relativo al poder en la sociedad en general. Las políticas públicas, en

⁴ March, James G. y Johan P. Olsen (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. F.C.E. México, Universidad Autónoma de Sinaloa, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C, pp. 169.

⁵ Es importante destacar que el concepto de redes de política también surge en la literatura europea como una forma específica de *gobernanza*. Desde esta perspectiva la introducción de las redes de política es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado, no es actor dominante en los procesos de elaboración e implementación de políticas.

⁶ Cunill Grau, Nuria (2004) “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”. En Luiz Carlos Brasser-pereira, Nuria Cunill Grau, Leonardo Garnier, Adam Przeworski *Política y Gestión Pública*. F.C.E y CLAD, Argentina, pp. 50-51

cambio, corresponden a soluciones específicas de cómo manejar estos asuntos públicos”⁷;

b.- democratizando la administración pública se podría mejorar la eficiencia y la eficacia porque respectivamente al pasar de una posición de aislamiento burocrático a una vocación de consenso se reducirían las resistencias del entorno y porque los output a alcanzar habrán sido consensuados en el sistema político con los actores afectados y/o interesados en ellos. Esta razón, según Brugué y Gallego (2001), implica que se pasa de una organización jerárquica a una administración pública interactiva; y

c.- democratizando la administración pública también se mejoraría el rendimiento institucional. Si el papel de las instituciones políticas, según Joseph M. Colomer (2001) consiste en establecer las áreas de la actividad pública, y si el rendimiento institucional se ha definido como la capacidad de las instituciones públicas de dar respuestas a las necesidades sociales y de ser efectiva en sus actuaciones o interacciones con la sociedad, entonces, son los acuerdos y la consecución de objetivos vía intervenciones directas o indirectas los generadores de las tomas de decisiones. Ello nos lleva a afirmar que la participación de actores diferentes del gobierno y funcionarios públicos en la administración pública, expresadas en la deliberación de la agenda pública y en el nuevo control social de las decisiones públicas, pueden contribuir a un rendimiento institucional.

En consecuencia, es importante destacar que la participación de actores en la administración pública es clave para una relación institucional sólida no tanto entre gobernante-ciudadanos y entre gobernante-burocracia, sino también entre gobernante-burocracia-actores-ciudadanos. De esta manera, tal como lo plantea Enrique Cabrero (2006), asistimos a un escenario en el que la legitimidad de la acción gubernamental no se deriva sólo de la legalidad ni tampoco sólo de la intencionalidad de dicha acción, sino fundamentalmente de la responsabilidad sobre las consecuencias prácticas que resultan de la acción⁸. La acción pública entonces, entendida como la interacción entre actores públicos y no públicos, toma importancia en la administración pública y en consecuencia, en el análisis de la política pública, y por supuesto en la tarea del Estado. Esta afirmación es central en el debate sobre la democracia y la *gobernanza* ya que pone en cuestión la noción de Estado como elemento director de la sociedad: “primero, en la medida en que la capacidad de dirección de la esfera estatal continúa basándose en el control social o en el control de los recursos esenciales; y segundo, por el proceso de definición de los objetivos de la acción pública como fuente de la interacción de actores políticos, públicos y privados”⁹. De allí la importancia del “adjetivo” democrático de las redes y por ende, de la gobernanza ya que se establecen “medios para la participación popular en el proceso de establecimiento de las metas, y por otro lado, medios efectivos para la rendición de cuentas que permite evaluar las actividades de quienes actúan en nombre del público”¹⁰. El Consejo Científico del CLAD (2000), en este sentido, ha venido insistiendo que el éxito de la responsabilización a través de un control

⁷ Lahera Parada, Eugenio (2002) *Introducción a las políticas públicas*. F.C.E, México, pp. 31.

⁸ “La acción gubernamental todavía hace algún tiempo se legitimaba por objetivos e intenciones; sin embargo, en el escenario actual éstas son dimensiones insuficientes, se requiere de una legitimación por los hechos, por la capacidad de resolver problemas” (J. Leca, 1997: citado por Enrique Cabrero: 2006:26)

⁹ Ruano de la Fuente, José Manuel (2002) “La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico”. *VII Congreso Internacional del CLAD*, Lisboa, Portugal, 8-11 octubre, pp.- 2.

¹⁰ Peters, B. Guy (2003) *La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?* Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27, Caracas, Venezuela, pp.3.

democrático de la gestión pública latinoamericana depende de estas cuatro variables siguientes:

...la primera es el establecimiento de una articulación con las instituciones de la democracia representativa, en lugar de contraponerse a ellas, toda vez que la democratización de la sociedad política es condición *sine qua non* para el incremento de la participación de los ciudadanos....La segunda variable tiene que ver con el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado....La tercera variable se refiere al diseño organizacional del Estado, que es fundamental en cuanto a incentivar a los ciudadanos para actuar en el espacio público....La difusión de la información es la cuarta condición fundamental para el éxito del control social. Ello es así porque si los ciudadanos tuviesen informaciones incompletas acerca de las acciones del Poder Público, ellos tendrían dificultades para controlar a sus gobernantes¹¹.

El control democrático depende entonces de que los ciudadanos dispongan de información para valorar la actuación de los gobiernos, de que les sea posible atribuir responsabilidades y de que puedan castigar o recompensar a los políticos. “Ello por supuesto, para evitar que las estrategias de los gobernantes consistan en la manipulación de uno o más de esos requisitos para mantenerse en el poder y maximizar la autonomía de sus políticas”¹².

La importancia de las redes de actores en la política pública

Tomando en cuenta el concepto de política pública como una secuencia de acciones que conducen (o se traducen) a una respuesta más o menos institucionalizada, a una situación juzgada como problemática, así como las transformaciones de la administración pública, podemos ver que las relaciones entre los actores son unas de las cuestiones indispensables. Si partimos 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, respectivamente¹³. 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 públicas¹⁴. 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

¹¹ Consejo Científico del CLAD (2000). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Clad, Bid y Eudeba, pp. 52-53.

¹² Maravall, José María (2003) *El control de los políticos*. Taurus. Santillana, Madrid, pp-23.

¹³ 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 autoregulación 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 la 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 (Mariángela Petrizo Paéz; 2004)

¹⁴ E.H. Klijn (1998) afirma que 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.

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”¹⁵.

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”¹⁶.

Entendido de esta forma, el funcionamiento de las redes de políticas puede justificarse por las siguientes razones: primero, la cooperación entre las redes puede sostenerse por mucho tiempo a través de acuerdos tácitos entre sus miembros; segundo, en el interior de las redes se deben crear incentivos para la producción y diseminación de información; tercero, el carácter abierto de algunas redes reduce los costos de transacción; y cuarto, las redes ofrecen medios plausibles para la utilización e intercambio de recursos intangibles, como el conocimiento y la innovación tecnológica (Mariángela Petrizzo Páez; 2004)¹⁷.

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

¹⁵ Klijn, E.H (1998) *Policy Networks: An Overview*. Sage Publications. Traducido al español por Mariángela Petrizzo bajo el título: Redes de Políticas Públicas: una visión general, pp. 9.

¹⁶ Gomà, Ricard e Ismael Blanco (2002). “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. VII Congreso Internacional del CLAD. Portugal, pp.4.

¹⁷ <http://revista-redes.rediris.es>

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 Hecho en la década de los 70, en su trabajo “Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo” (2003), donde presenta algunos rasgos de redes de política (redes temáticas):

1.- 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;

2.- Las redes temáticas puede 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 Hecho (2003), las razones de la política democrática que favorecen a las redes temáticas de políticas públicas son: la *complejidad*. La competencia política se basa en simplificar la complejidad política en elecciones comprensibles y públicas. 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. 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 resultado 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”¹⁸. 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.

Referido sólo a niveles sectoriales y no a nivel macro, Marsh y Rhodes (1992), presentan un modelo de intermediación entre los grupos de interés y el Estado localizados a niveles intermedios. Para estos autores las nuevas investigaciones sobre las redes deben poner énfasis a las particularidades de las instituciones políticas como los diversos organismos del gobierno central o el ejecutivo, como factor necesario para

¹⁸ Cabrero Mendoza, Enrique (2006) *Acción Pública y desarrollo local*. F.C.E, México.pp. 276

entender la naturaleza de las relaciones entre actores públicos y privados (Cristina Zurbriggen; 2006). Es decir, para estos autores el enfoque de las redes de política es institucionalista ya que enfatiza en las instituciones como elemento central antes que las relaciones interpersonales. Ello impone desafíos administrativos relacionados con negociación, consensos, reglas de actuación, distribución de recursos, decisiones colectivas que implica una nueva forma de gobernar.

Conclusión

En conclusión, pues, la institucionalización de elecciones periódicas, limpias y decisivas no basta por sí sólo para garantizar la estabilidad y vigor de cualquier democracia moderna. Ésta no depende sólo de la cantidad de sus procedimientos, sino también y de forma decisiva, de las cualidades y aptitudes de los actores privados, sociales y el gobierno.

Tal convicción cuestiona abiertamente tanto la centralidad y verticalidad del poder administrativo del Estado como el predominio del mercado. Es decir, se trata de repensar no sólo el nuevo rol del Estado, así como el andamiaje institucional de los regímenes políticos, sino la gestión administrativa de aquel, para precisamente, por un lado, tal como lo afirma Luis F. Aguilar (2009), mejorar la calidad de la decisión pública de los gobiernos en sus dos dimensiones, la calidad institucional y la calidad técnica; y por el otro, redirigir el rumbo del desarrollo democrático, social y económico de América Latina y modificar ventajosamente el patrón y el estilo subordinado de inserción de la región en la globalización.

Bibliografía

Aguilar, Luis F. “El marco de la política pública” en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (Coordinadores) *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. Miguel Angel Porrúa-EGAP, México, 2009 (a publicarse próximamente)

Börtzel, T. “Organizing Babylon –on the different conceptions of policy networks”. *Public Administration*, Vol. 76.1998.

Brugué Joaquim y Raquel Gallego “¿Una administración pública democrática?” en Joan Font *Ciudadanos y decisiones públicas*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 2001. 242p. ISBN: 84-344-1818-5

Cabrero Mendoza, Enrique *Acción Pública y desarrollo local*. F.C.E, México, 2006. 447p. ISBN: 968-16-7496-0

Colomer, Josep M. *Instituciones Políticas*. Ariel Ciencia Política, España, 2001. 267p. ISBN: 84-344-1817-7

Consejo Científico del CLAD *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Clad, Bid y Eudeba, 2000. 346p. ISBN: 950-23-1133-7

Cunill Grau, Nuria “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”. En Luiz Carlos Brasser-pereira, Nuria Cunill Grau, Leonardo Garnier, Adam Przeworski *Política y Gestión Pública*. F.C.E y CLAD, Argentina, 2004. 215p. ISBN: 950-557-610-2

Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi “Para otra lectura de la disputa por la construcción de la democrática en América Latina”. *Cuadernos para la democratización*, No.3. CIESAS y Universidad Veracruzana, 2006. 104p.

Gomà, Ricard e Ismael Blanco. “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. *VII Congreso Internacional del CLAD*. Portugal, 2002. ISBN: 980-06125-39-8

Grindle, Merilee “La brecha de la implementación” en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (Coordinadores) *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. Miguel Angel Porrúa-EGAP, México. 2009 (a publicarse próximamente)

Hecló, Hugh “Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo”. En Luis F. Aguilar Villanueva. *Problemas públicos y agenda del gobierno*. Miguel Angel Porrúa, México, 2003, 286p. ISBN: 968-842-998-8

Klijn, E.H *Policy Networks: An Overview*. 1998, Sage Publications. Traducido al español por Mariángela Petrizzo bajo el título: Redes de Políticas Públicas: una visión general.

Lahera Parada, Eugenio *Introducción a las políticas públicas*. F.C.E, México, 2002. 305 p. ISBN: 956-289-033-3

Maravall, José María *El control de los políticos*. Taurus, Santillana, Madrid, 2003. 263 p. ISBN:84-306-0511-8

March, James G. y Johan P. Olsen *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. F.C.E. México, Universidad Autónoma de Sinaloa, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1997. 325p. ISBN: 968-16-5132-4.

Marsh, David; Rhodes, R.A.W *Policy Network in British Government*, Oxford, 1992, Clarendon Press.

Peters, B. Guy “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 27, Caracas, Venezuela, 2003.- ISSN: 1315-2378

Petrizzo Páez, Mariángela. “Redes e institucionalización: vinculando evidencias empíricas y redes de políticas”, 2004, <http://revista-redes.rediris.es>

Ruano de la Fuente, José Manuel “La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico”. *VII Congreso Internacional del CLAD*, Lisboa, Portugal, 2002, 8-11 octubre. ISBN:980-06125-39-8

Zurbriggen, Cristina “El institucionalismo centrado en los actores:una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”. *Rev. Cien. Polit.* (Santiago). [on line], 2006, vol. 26, No. 1 [Citado 06 de enero 2008]. Disponible en la World Wide Web: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000100004&script=sci_arttext. ISSN 0718-090X

Vargas Cullell, Jorge (2008) “Democratización y calidad de la democracia”. En Oscar Ochoa (coordinador) *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*. Miguel Angel Porrúa-EGAP, México, 2008. 222p. ISBN: 978-607-401-010-7