

GOBERNANZA Y BUROCRACIA PÚBLICA: ¿NUEVAS FORMAS DE DEMOCRACIA O NUEVAS FORMAS DE CONTROL?

B. GUY PETERS

A LO LARGO DE SU PROLONGADA EXISTENCIA, los gobiernos han sido objeto de muchas reorganizaciones y reformas. Desde la perspectiva de la administración pública, el motivo primordial de dichas reformas ha sido la eficiencia (o falta de ella) del sector público y la *aparente* incapacidad del gobierno para manejarse a sí mismo tan bien como lo hacen otras organizaciones de la sociedad. Más allá de la importancia que la eficiencia pueda tener para todo conjunto de organizaciones que provea la diversidad de servicios que los gobiernos contemporáneos brindan, la capacidad de estos últimos para responder a las demandas del público es un valor que adquiere aún más relevancia. De ahí que buen número de las reformas hechas al gobierno, sobre todo en los regímenes democráticos, han estado orientadas a fortalecer su capacidad para procesar las demandas de sus ciudadanos y para responder mejor a ellas.

El enorme esfuerzo de las últimas décadas por reformar la administración pública ha tenido en gran medida el propósito de volver más eficiente el sector público. Estas reformas, a menudo descritas bajo el rubro de la "Nueva Gestión Pública" (NGP), han institucionalizado técnicas de gestión que hacen que el sector público funcione de manera más semejante al sector privado, y han destacado el papel que tiene el gobierno como proveedor de servicios a sus "clientes".¹ Asimismo, tales reformas han enfatizado la capacidad de dichos clientes para tomar decisiones personales sobre los tipos de servicios que quieren recibir del gobierno y, por lo tanto, la ciudadanía es vista en gran medida como sujeto de la acción del gobierno, más que como participante activa en la selección de esas políticas. La buena noticia es que, en muchos sentidos, las reformas han tenido éxito y sería

¹ C. Hood, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, núm. 69, 1991, pp. 3-19; C. Pollitt y G. Bouckaert, *Public Sector Reform*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2003.

difícil objetar que en el año 2004 los gobiernos son más eficientes de lo que eran en 1984 o incluso en 1994.²

Un estilo alternativo de reforma del sector público ha sido el intento de involucrar más directamente a la ciudadanía en la acción de gobierno y en la elección de las políticas. Este estilo de gobernar ha estado en vigor desde hace mucho tiempo en numerosos países, sobre todo los del norte de Europa,³ pero en muchos otros ha llegado a ser una estrategia consciente de reforma. Por ejemplo, en Estados Unidos muchas de las recomendaciones sugeridas por el programa de Revisión del Desempeño Nacional (National Performance Review, 1993) estaban encaminadas a aumentar la capacidad tanto de los ciudadanos comunes como de los niveles inferiores del servicio público para influir en las políticas y en el estilo de administrar. En Canadá, primero el programa llamado PS 2000⁴ y, más tarde, el programa para la participación ciudadana proveyeron opciones para que la población intervenga de manera activa. Incluso aquellos países del norte de Europa que tradicionalmente habían practicado el corporativismo o ciertas modalidades corporativas pluralistas de relación entre el Estado y la sociedad⁵ han reforzado las oportunidades para que los ciudadanos tomen parte en el gobierno, al tiempo que han procurado empoderar (*empower*) a los escalones más bajos de la burocracia pública.⁶

El término que en general se ha utilizado para nombrar muchos de estos cambios en el sector público es “gobernanza”,⁷ aunque también se emplean los de “empoderamiento” y “gobierno participativo”. Como se deduce de lo mencionado arriba, la lógica que subyace en el enfoque de gobernanza es que mayor participación ciudadana traerá consigo mayor calidad en la tarea de gobernar. Esta lógica se basa en parte en principios democráticos y en parte en nociones administrativas y de eficiencia. El principio democrático que subyace en la gobernanza es que la ciudadanía debe tener más influencia en las políticas que se adoptan en su nombre. En una democracia representativa los ciudadanos tienen cierto grado de influencia, pero

² Los informes anuales sobre administración pública del Comité de Administración Pública de la OCDE han acreditado las muchas iniciativas de reforma que se han presentado en los últimos años y los muchos éxitos que éstas han tenido.

³ J.J. Kraemer, *The Societal State*, Meppel, Boom en Zoon, 1967.

⁴ P.M. Tellier, “Public Service 2000: The Renewal of the Public Service”, *Canadian Public Administration*, núm. 33, 1990, pp. 123-132.

⁵ S. Rokkan, “Votes Count but Resources Decide”, en R.A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1967.

⁶ E. Sorenson, “Democracy and Empowerment”, *Public Administration*, núm. 75, 1997, pp. 553-567.

⁷ Véase S. Tihonen, *From Governing to Governance*, Tampere, University of Tampere Press, 2004.

ésta es indirecta y esporádica, y se realiza primordialmente el día de las elecciones.⁸ Más aún, quienes pugnan por una mayor participación dirían que las propias organizaciones públicas pueden hacerse más democráticas y que puede darse más influencia al trabajador promedio tanto en la definición de la naturaleza de su empleo, como en la dirección de las políticas organizativas en su conjunto.

La lógica administrativa que da sustento a las reformas en la incipiente tradición de la gobernanza no es muy distinta de la lógica democrática. En primer lugar, existe un viejo argumento en la literatura sobre la administración según el cual, cuando las organizaciones se hacen más abiertas y participativas, los empleados se sienten más motivados para invertir en ellas su tiempo y energía. Por otra parte, dado que en los puestos inferiores de la organización existe mucha información sobre los clientes y sus necesidades reales, el aprovechamiento más ágil de esa información redundará también en un mejor desempeño de la organización.⁹ De manera similar, los mismos clientes de los organismos públicos son depositarios de una gran cantidad de información: simple y sencillamente, acerca de lo que ellos necesitan y desean del gobierno. Así, de acuerdo con el argumento de la gobernanza, el sector público operará mejor si los clientes, y quizá el público en general, se involucran más.

La mayor participación del público y de los miembros de la organización también puede verse como un medio para elevar la confianza y la legitimidad. Existe amplia evidencia de que los ciudadanos en todo el mundo han perdido confianza en el sector público. Por ejemplo, los datos de la Encuesta Mundial sobre Valores revelan una considerable pérdida de la confianza que los ciudadanos en regímenes democráticos tienen en su gobierno, y para muchos de esos gobiernos la confianza ya era sumamente baja. La pérdida de confianza es resultado, en parte, de la percepción de que los gobiernos están muy alejados de sus ciudadanos, por lo que desarrollar mecanismos de participación y empoderamiento acaso pueda ayudar a superar esa desconfianza. Más aún, incluso dentro de la propia organización, empoderar a los "burócratas de ventanilla" (*street-level*

⁸ Existen, por supuesto, otras posibilidades de que la población influya sobre el gobierno, además de las elecciones, pero éstas suelen ser más accesibles para los poderosos y los bien organizados que para el ciudadano ordinario. La expectativa del enfoque de la gobernanza es que esas posibilidades se distribuyan de manera más general.

⁹ Victor Thompson sostenía que uno de los problemas centrales de las "organizaciones modernas" (escribió esto en 1961) era que la información estaba concentrada en la parte más baja de las jerarquías, mientras que la toma de decisiones estaba concentrada en la cúspide. V.A. Thompson, *Modern Organizations*, Nueva York, Knopf. 1961.

bureaucrats) otorgaría más facultades a esa parte de la organización que está más cerca del público.¹⁰

El incremento de la legitimidad está estrechamente vinculado con las ideas ahora populares sobre la importancia de la sociedad civil en la tarea de gobernar. El supuesto del que parte esa literatura es que para ser eficaz, especialmente en términos democráticos, el gobierno debe ser apoyado por una sociedad civil activa.¹¹ Se considera que contar con grupos sociales activos en la sociedad abre la puerta a la representación política y, quizá aún más importante, eleva los niveles de confianza social y cooperación. Los modelos de gobernanza en la administración pública requieren de una población activa que pueda ser movilizadada y exhortada a tomar parte en el sector público. Como explicaremos más adelante, lo que supone este modelo de administración pública es que la administración no funciona tan bien de manera independiente (ya sea en términos de legitimidad o de eficacia) como puede hacerlo si trabaja conjuntamente con los actores de la sociedad civil.

Al analizar el papel que han desempeñado las reformas del sector público basadas en el enfoque de la gobernanza, primero haré un breve repaso de cómo ha evolucionado el concepto de gobernanza en la ciencia política y, en menor grado, en otras ciencias.¹² Después examinaré algunas de las reformas específicas que se han hecho en nombre de la gobernanza y sus implicaciones para la gestión pública. Concluiré con un examen más detallado y crítico de los supuestos democráticos y de efectividad subyacentes en los modelos de gobernanza del que ofrecen quienes promueven este modelo emergente para el sector público.

LA GOBERNANZA Y LA TAREA DE GOBERNAR

Podemos empezar por reconocer que las sociedades requieren un cierto grado de gobierno. Es decir, deben existir ciertos mecanismos para definir

¹⁰ M. Lipsky, *Street Level Bureaucracy*, Nueva York, Russell Sage, 1980; M.K Meyers y S. Vorsanger, "Street Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy", en B.G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2003.

¹¹ R.D. Putnam, R. Leonardi y R. V. Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993. Véase, asimismo, M. Hooge y D. Stolle, *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Context*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2003.

¹² Véase también J. Pierre y B.G. Peters, *Governance, the State and Public Policy*, Basingstoke, Palgrave, 2000; B.G. Peters y J. Pierre, *Governing Complex Societies*, Basingstoke, Palgrave (en prensa).

e implementar objetivos colectivos para la sociedad. La raíz griega de las palabras “gobierno” y “gobernanza” implica cierta idea de conducción y control, y es razonable que se piense en la capacidad conductora de un sistema político cuando se piensa en la gobernanza. Más aún, en su intento por alcanzar los objetivos que se fijaron para sí mismos y para la sociedad, los gobiernos deben tomar conciencia de las consecuencias que han tenido sus acciones previas y utilizar la información generada en cada ronda del ciclo de las políticas como un insumo importante para la siguiente ronda del mismo ciclo.¹³

El modo tradicional de gobernar, sea en un régimen democrático o en uno no democrático, consiste en concentrarse en la autoridad jerárquica del gobierno y en conducir desde el centro del mismo. En los regímenes democráticos, dicha autoridad proviene de un proceso electoral, mientras que en los regímenes no democráticos puede derivar del control de los instrumentos de fuerza en la sociedad, o quizás simplemente de la tradición.¹⁴ Pero, en ambos casos, se considera que la burocracia pública debe responder a sus jefes políticos nominales y que el ejercicio de la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos es también jerárquica y en gran medida política. Además, esta forma de gobernar tendía a depositar la mayor parte de la capacidad de gobernar en las instituciones centrales del Estado y, por lo tanto, a tratar de crear el mayor grado posible de gobernabilidad, dada la naturaleza inherentemente fragmentaria del sector público en la mayoría de los países.¹⁵

Las reformas de la NGP y, hasta cierto punto, los modelos neoliberales de gobierno en general han puesto mayor énfasis en el papel del gerente público en la tarea de gobernar, con lo que se redujo la posición dominante de los políticos. Al gerente público, reclutado a menudo fuera del servicio de carrera en los sistemas que adoptan esta forma de gobernar, se le considera capaz no sólo de gestionar los programas públicos, sino también de ser algo así como un empresario de las políticas.¹⁶ Más aún, la rendición de cuentas en el modelo de la NGP depende más del desempeño y

¹³ Esta versión un tanto cibernética de la conducción social requiere del desarrollo de una inteligencia social adecuada, así como la capacidad para recibir y procesar información de manera abierta e inclusiva. Las formas jerárquicas de gobierno (véase más adelante) a veces limitan el flujo de información hacia arriba, desde la sociedad, y por tanto disminuyen la capacidad conductora potencial del sistema.

¹⁴ Weber, por supuesto, hablaba de la autoridad como derivada de la tradición, el carisma o la racionalidad.

¹⁵ Véase Y. Dror, *The Capacity to Govern*, Londres, Frank Cass, 2001.

¹⁶ M.H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.

menos de criterios políticos, lo que, de nuevo, debilita los fundamentos políticos de la tarea de gobernar. La devolución de autoridad a los gerentes y a organizaciones autónomas o cuasiautónomas también tendió a exacerbar algunos de los problemas de coordinación y coherencia que existían en los gobiernos.

La gobernanza, como enfoque alternativo para el sector público y, más específicamente, para la administración pública, representa un intento por involucrar más a la sociedad en la tarea de gobernar y por reducir los elementos jerárquicos del sistema. El diagnóstico básico de los malestares del gobierno es que la jerarquía hizo que se desperdiciara el talento de muchas personas dentro del mismo y que se relegara al público.¹⁷ En una postura extrema, algunos autores sostienen que puede haber “gobernanza sin gobierno” y que las redes sociales pueden muy bien organizarse a sí mismas y proveer de dirección a segmentos específicos de la sociedad.¹⁸ Dado que en esas redes participan los principales actores de los diversos campos de las políticas públicas, tendrán mayor legitimidad que un gobierno distante.

En el contexto de la gobernanza, las redes suelen considerarse un componente central de la capacidad de gobernar. La idea fundamental es que en torno a toda área de política existe un conjunto de organizaciones y actores (que generalmente incluye también a algunos organismos gubernamentales) que la condicionan. En el análisis de redes se considera que éstas son en gran medida autoorganizadas y capaces de tomar decisiones e implementarlas por sí mismas.¹⁹ Las redes ofrecen un vínculo entre el Estado y la sociedad que es distinto de las conocidas relaciones corporativistas, puesto que las relaciones de redes no surgen como respuesta a las demandas del sector público, sino que se constituyen de manera más autónoma y existen en gran medida para sortear o incluso escapar del Estado, más que para servirlo.²⁰

¹⁷ Véase B.G. Peters, *The Future of Governing*, 2a ed., Lawrence, University Press of Kansas, 2000, cap. 3.

¹⁸ R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press, 1997. Véase, también, J. Kooiman, *Governing as Governance*, Londres, Sage, 2003.

¹⁹ Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn y Joop F. M. Koopenjaans, *Managing Complex Networks*, Londres, Sage, 1997.

²⁰ Algunos autores, como Luhmann y Veld, han examinado la índole autopoiética y auto-organizativa de las redes y su habilidad para eludir las reglas que impone el sector público, más torpe y rígido. N. Luhmann, *Social Systems*, Stanford, Stanford University Press, 1995; R.J. in 't Veld, “Autopoiesis, Configuration and Steering: Impossibility Theorem or Dynamic Steering Theory”, en Roeland J. in 't Veld, Linze Schaap, Mark J.W. Van Twist (eds.), *Autopoiesis and Configuration Theory*, Dordrecht, Kluwer, 1991.

Pero, al decir que el modelo de la gobernanza para la gestión del sector público se basa en redes, sólo se está considerando una pequeña parte de la cuestión relacionada con el papel que dichas estructuras desempeñan en la conceptualización de la dinámica general de conducción de la sociedad. Una pregunta crucial sería: ¿cuál es la naturaleza de las redes involucradas y, en particular, qué tan abiertas están esas estructuras a la diversidad de actores y de opiniones sobre las políticas públicas? Por una parte, las redes pueden ser estructuras más bien abiertas que dan cabida a una amplia gama de opiniones y que tratan de incluir a todas las partes interesadas. Pero una alternativa es que las redes sean excluyentes y condicionen la pertenencia a ellas con base en la posesión de ciertas habilidades o conocimientos (como las “comunidades epistémicas”), o a que se esté de acuerdo con la visión predominante con respecto a la política en cuestión. Obviamente, estos distintos tipos de redes tendrán distintas capacidades para tomar decisiones y para influir en las políticas.

Y así como difieren en su apertura a diversos puntos de vista, las redes pueden variar en el modo en que se vinculan con el Estado y las políticas públicas. Las redes rara vez son tan autorreferenciales y autónomas como algunos teóricos suponen, pues para tener cierto peso en la política deben tener una cierta cercanía con la autoridad del Estado. Mientras más estrechos son sus vínculos con el gobierno más probabilidades tienen de ser efectivas, a largo plazo, en obtener lo que desean de él. Por otra parte, tener vínculos con el Estado puede implicar que las redes pierdan algo de la autonomía que necesitan para legitimarse y que sean cooptadas por el sector público. En realidad, puede darse una especie de cooptación mutua entre los actores públicos y privados, al necesitar una de las partes a la otra para que la política tenga éxito.²¹

Aunque el término redes es usado habitualmente cuando se habla de la gobernanza, debemos recordar que la idea en ciertos sentidos es más profunda. Lo que en realidad se arguye es cierta forma de apertura por parte del sector público hacia las influencias provenientes de la sociedad y de los niveles inferiores de la propia organización. La idea básica es revertir el dominio de los superiores jerárquicos e incrementar las posibilidades de elección. Sin embargo, en este caso, a diferencia de la versión de gobierno de la NGP, la elección que se ejerce es colectiva y política, más que individual y económica. En cierto sentido, el ciudadano vuelve a ser de nuevo un ciudadano, más que un “cliente”, y se espera de él que participe activamente en los procesos políticos que habrán de definir las características de las políticas. El ciudadano puede participar con el gobierno

²¹ P. Duran, *Penser l'action sociale*, París, LGDJ, 1999.

como individuo o como miembro de un grupo que, a su vez, está organizado en cierto tipo de red, pero existe una interacción del Estado y la sociedad que es más simétrica que la característica del gobierno convencional y jerárquico.

Dadas las consideraciones anteriores, el modelo de la gobernanza para la administración del sector público y las políticas públicas es aún más descentralizado que el de la NGP. Ésta pugnaba, principalmente, por la *implementación* descentralizada de la política, mientras que los modelos de la gobernanza proponen en cierta medida también una *hechura* de las políticas más descentralizada. Dado que las jerarquías deben ser reducidas y hasta cierto punto eliminadas, esta forma de gobernar depende mucho de que la conducción se haga desde abajo, más que desde la cúspide del gobierno. En efecto, llevado al extremo, el concepto de gobernanza puede volverse antiestatista y casi extralegal.²² Pero, dejando a un lado las posibles preocupaciones normativas, la descentralización quizá extrema que para el sector público implica este modelo traerá consigo dificultades para generar coherencia y coordinación (véase más adelante).

En resumen, la gobernanza como modelo para el sector público y la administración pública plantea algunos retos fundamentales a las formas tradicionales de gobierno y a la NGP.²³ Representa un intento por sobrepasar las jerarquías y el control de arriba-abajo dentro del propio sector público, y entre éste y la sociedad. Estas intenciones son, por supuesto, laudables en cualquier contexto democrático, deberían contribuir a aumentar la legitimidad del sector público y de hecho podrían fortalecer la capacidad del gobierno para el logro de sus objetivos. Pero, si bien todos esos resultados son muy favorables, también habría que plantearse algunas preguntas con respecto a las posibilidades de alcanzar todos esos objetivos. Más aún, debemos preguntarnos si acaso el precio que hay que pagar por alcanzarlos no resulta demasiado elevado, por importantes que ellos puedan ser.

LA GOBERNANZA Y LA DEMOCRACIA

Lo primero que puede decirse sobre el concepto de gobernanza en la administración pública, como modelo para conducir los destinos de los estados y de las sociedades, es que constituye un medio para elevar el contenido

²² P. Du Gay, "A Common Power to Keep Them All in Awe: A Comment on Governance", *Cultural Values*, núm. 6, 2002, pp. 11-27.

²³ Véase B.G. Peters, "The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions", *Asian Journal of Public Administration*, 2003.

democrático de dicha conducción. Aunada a esa mayor apertura, se afirma también que el enfoque de la gobernanza puede estimular la participación y la confianza de la ciudadanía. Estas aserciones se basan, parcialmente, en el aparente fracaso (o, cuando menos, la aparente debilidad) de las formas convencionales de democracia representativa. También se sustentan en la idea de que crear estructuras participativas que estén más estrechamente vinculadas con la vida cotidiana de los ciudadanos y, en especial, con sus interacciones diarias con el sector público puede elevar la confianza, la participación y la capacidad de los ciudadanos para influir en el gobierno. En este modelo, la democracia no es algo que ocurra de vez en cuando en las casillas electorales, sino que es una actividad permanente que une al público con su gobierno.

Estos argumentos (implícitos o explícitos) a favor del modelo de la gobernanza son importantes por varios motivos. En primer lugar, tienden a desplazar el *locus* de la participación ciudadana (y, en cierto sentido, la legitimación) del lado del insumo al lado del producto o resultado del sistema político. Desde la perspectiva de la NGP, los gobiernos obtienen su legitimidad casi por completo de los resultados que ofrecen a sus *clientes*. En la gobernanza, en cambio, la legitimación depende de un elemento más democrático y político; pero tal legitimación política no fluye a través de los partidos políticos y las legislaturas electas, sino que más bien se deriva de las relaciones ciudadanas más directas con el gobierno y, en particular, con las burocracias gubernamentales. Esta concepción de la legitimación puede tener mucho sentido dado que la mayoría de las interacciones de ciudadanos y sector público son con la burocracia, en sus muchas y diversas formas, más que con los funcionarios electos, pero también altera los términos de la discusión sobre la legitimidad y la democracia.

Existe amplia evidencia de que las interacciones de los ciudadanos con las burocracias públicas no son tan malas como podrían hacernos creer las descripciones tan negativas que suelen hacerse acerca de dichas organizaciones. En la mayoría de los casos, la población percibe que los empleados públicos los tratan tan bien o incluso mejor que los de las empresas del sector privado.²⁴ Por lo tanto, esos contactos entre los ciudadanos y sus administradores deberían contribuir a crear confianza en el sistema de gobierno.²⁵ Los efectos de dichas interacciones con el gobierno, como individuos, po-

²⁴ B.G. Peters, *The Politics of Bureaucracy*, 5a ed., Londres, Routledge, 2001, pp. 46 y 47; C.T. Goodsell, *The Case for Bureaucracy*, 4a ed., Nueva York, Seven Bridges, 2000.

²⁵ Según Kumlin y Rothstein, los ciudadanos que interactúan con el gobierno sin el propósito expreso de conseguir beneficios por medios comprobados desarrollan relaciones más positivas con él. S. Kumlin y B. Rothstein, "Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare State Institutions", *Comparative Political Studies* (en prensa).

drían generalizarse a las interacciones de grupos sociales con el gobierno, de tal suerte que podría plantearse la hipótesis de que, sin importar el tipo, un mayor involucramiento del público con el sector público promoverá percepciones más positivas acerca del gobierno y el papel que desempeña.

Si bien las interacciones del Estado y la sociedad pueden contribuir a legitimar al primero, habría que cuestionarse acerca de cuál es el verdadero impacto democrático de dichos vínculos. En primer lugar, no resulta del todo claro que las redes, tan importantes para las argumentaciones en torno a la gobernanza, sean necesariamente la solución para los problemas del gobierno democrático.²⁶ Como se señaló antes, esas estructuras a veces son más bien excluyentes, sobre todo cuando se trata de “comunidades epistémicas”, que se basan en la posesión y control de cierto tipo de conocimientos.²⁷ Este tipo de comunidades (por ejemplo, los médicos que participan en la elaboración de las políticas de salud) suelen afirmar que actúan a favor del interés público, pero en realidad podríamos esperar que sus acciones involucren en buena medida intereses privados. Ciertamente, grupos de pacientes, o incluso grupos de otras profesiones médicas como las enfermeras, encontrarán que es difícil contrarrestar el control que ejerce esa comunidad cerrada.

Pero, aun cuando las redes que se utilicen como componentes de sus estructuras sean incluyentes, existe una segunda pregunta que debe plantearse respecto de la naturaleza democrática del modelo de gobernanza. En efecto, aunque dichas redes incluyan realmente a todos los actores interesados en torno a la política en cuestión, a lo más que pueden aspirar es a encontrar una solución que resulte aceptable para todos esos actores. Sin embargo, es casi seguro que dicha solución dejará fuera a los actores que no estén activos en esa arena política. Por lo tanto, lejos de cumplir con las aspiraciones de la gobernanza acerca de definir e implementar objetivos societales, esta noción de la tarea de gobernar ofrece soluciones que quizá respondan a las demandas de ciertos grupos, pero no de la sociedad en su conjunto. Por ende, pueden producirse decisiones de políticas que no serían aceptables en una asamblea representativa.

Descentralización y devolución se han vuelto parte del lema de la gobernanza, pero en ese proceso pueden perderse de vista ciertos objetivos sociales más generales y, en el caso extremo, las soluciones de la gobernanza corren el riesgo de llegar a ser profundamente antidemocráticas. Es decir,

²⁶ Véase J. Torfing y E. Sorenson, “Network Politics, Political Capital and Democracy”, *International Journal of Public Administration*, núm. 26, 2002, pp. 609-634.

²⁷ Véase E. Adler, “The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Arms Control”, *International Organization*, núm. 46, 1992, pp. 101-146.

al dejar que la implementación de las políticas o la hechura de las políticas sean determinadas en buena medida por los beneficiarios de las mismas, puede estarse socavando el concepto democrático fundamental de la rendición de cuentas.²⁸ Lo anterior porque en la administración pública ha prevalecido la idea de que sus acciones siempre deben ser revisadas por alguien más y que siempre debe aplicarse un juicio independiente, pero esa separación de la decisión y la revisión no está presente en este modelo descentralizado de gobierno. De manera muy similar a lo que afirmaba Theodore Lowi (1969) sobre algunos aspectos del gobierno de Estados Unidos, esta forma de gobernar puede convertirse en la apropiación del sector público por ciertos intereses privados,²⁹ y una noción más amplia del interés público puede resultar afectada.

Las redes dependen del nivel de organización de los grupos sociales y económicos y, por lo tanto, el éxito democrático del modelo de gobernanza depende de que el universo de grupos represente todos los intereses involucrados. Una red puede incluir todas las organizaciones sociales existentes, pero si ciertos elementos de la sociedad no están debidamente organizados, entonces es casi seguro que esos grupos no serán efectivos en el proceso político. Ahora bien, dado que las habilidades organizacionales no están en absoluto distribuidas de manera equitativa entre el conjunto de la sociedad, es muy probable que el modelo de la gobernanza tenga un marcado sesgo de clase, en detrimento de grupos tales como los desempleados y los que poseen menos educación, que carecen de recursos de organización. Estos mismos problemas surgen cuando se intenta crear modelos más deliberativos de democracia, y académicos, como el recién fallecido Paul Hirst,³⁰ argumentaban con firmeza que la inclusividad era un criterio crucial para evaluar tendencias a alejarse de la democracia representativa.

Por último, el argumento relativo al capital social para optimizar la democracia mediante la participación de organizaciones sociales depende fundamentalmente del supuesto de que existe una relación entre la organización social y la confianza, tanto la confianza interpersonal como la confianza en el gobierno. La lógica es que, cuando las personas están dispuestas a unirse a una organización, confían más en los otros, por lo que son me-

²⁸ Véase P. Thomas, "Introduction to Accountability Section", en B.G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2003.

²⁹ Las observaciones de Lowi se referían principalmente a intereses económicos privados, pero el mismo problema puede hacerse evidente, independientemente de cuán benévolo sean quienes quieren apropiarse de él. T.J. Lowi, *The End of Liberalism*, Nueva York, Norton, 1969.

³⁰ P.Q. Hirst, "Democracy and Governance", en J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

jores actores democráticos y, por tanto, es más factible que tengan una opinión más positiva del sector público y confíen más en él. Sin embargo, lo que ocurre en realidad es que la pertenencia a un grupo puede simplemente reforzar las discrepancias de sus miembros respecto del resto de la sociedad, haciendo que sea más difícil (y no más fácil) la cooperación entre varios segmentos de la sociedad para resolver los problemas de política.

En resumen, las reformas al sector público que empoderan a los clientes y a los empleados de niveles inferiores parecen democratizar el sector público y abrir el gobierno a una gama más amplia de influencias que en el pasado. En cierto sentido, al destacar el papel de los grupos en la sociedad, este modelo naciente de forma de gobernar legitima la participación directa de la sociedad en la elaboración e implementación de las decisiones de política. Sin embargo, el tipo de involucramiento que se genera tiende a ser definido de forma muy limitada por los participantes del área de política en cuestión, más que por los ciudadanos en general. Así, la gobernanza paradójicamente puede dar por resultado un conjunto de programas que sean aceptables y legítimos para sus participantes, pero no un gobierno que en su conjunto sea más legítimo que en el modelo representativo.

LA GOBERNANZA Y LA EFICACIA

Democratización y legitimación son las principales justificaciones del modelo de la gobernanza en la administración pública, pero la literatura sobre gestión y teoría organizacional también ha planteado desde hace mucho la idea de la eficacia como justificación de los enfoques participativos en la gestión. Si bien la jerarquía ha sido la primera respuesta de la mayoría de las sociedades que enfrentan la necesidad de manejar grandes cantidades de personas y múltiples tareas, modalidades más participativas de gestión pueden ser tanto o más efectivas. Aunque las virtudes de la participación quizá sean mayores para una fuerza laboral educada y profesional, la participación de los empleados de todos los niveles en las tareas más rutinarias, de la "maquinaria burocrática",³¹ puede incrementar su compromiso de alcanzar los objetivos de la organización y, en consecuencia, también su eficacia.

De igual forma, el involucramiento de los clientes y el público puede traer consecuencias positivas para la eficacia de los programas públicos. Dicha eficacia puede presentarse en gran medida gracias a la posibilidad de delegar algunas tareas en las redes de organizaciones. La idea de "conducir, no remar" a menudo se asocia con el enfoque de la NGP para resolver pro-

³¹ H. Mintzberg, *The Nature of Managerial Work*, Nueva York, Harper and Row, 1973.

blemas dentro del sector público, pero al recurrir a redes, más que a contratos, para involucrar a los actores no estatales en las reformas tipo gobernanza podría lograrse la misma reducción de las responsabilidades administrativas cotidianas de dicho sector. En el caso de las soluciones que aplica la gobernanza, los ahorros económicos pueden llegar a ser mayores, dada la tendencia a involucrar organizaciones voluntarias y sin fines de lucro, en lugar de las subcontrataciones basadas en intereses económicos que plantea la NGP.

La contribución que las soluciones de las redes en el modelo de gobernanza hacen a la eficacia de los programas bien pueden ir más allá de la reducción de costos. Como se dijo antes, estas organizaciones privadas pueden tener mayor legitimidad que sus contrapartes públicas y, por ende, pueden estar en condiciones de trabajar más eficazmente con los grupos sociales. El mayor grado de confianza y legitimidad de que goza el sector privado puede ser especialmente evidente en programas en los que se atiende a grupos minoritarios o en desventaja, y aún más cuando se trabaja con grupos como el de los inmigrantes, quienes podrían temer revelar demasiada información sobre sí mismos a un organismo público. Pero, incluso cuando no se trata de grupos en desventaja, las asociaciones no lucrativas pueden tener mayor flexibilidad para tratar con el público y para satisfacer sus demandas con mayor rapidez.

Desde la perspectiva de la gestión, una pregunta fundamental que se plantea con el modelo de la gobernanza es hasta qué punto resulta importante la uniformidad en la administración. Al empoderar a los niveles inferiores de la burocracia para que sus decisiones tengan más peso es casi seguro que existirá mayor diversidad en las decisiones tomadas. De igual forma, al empoderar a los clientes para que influyan en esas decisiones también aumentará la diversidad en las elecciones realizadas, al ser los clientes capaces de influir en sus propios resultados. En algunos programas públicos esa diversidad quizá sea deseable y mejore el servicio que se provee a los ciudadanos.³² Pero en otros programas, sobre todo los relacionados con los derechos básicos de los ciudadanos, cualquier variación sustancial puede significar la anulación de protecciones fundamentales para ellos.

De esta manera, aunque pensemos que el modelo de gobernanza ofrece beneficios importantes para el sector público en general, existen situaciones en las que quizá resulte inapropiado, incluso en términos de eficacia. La tendencia en las reformas administrativas es aceptar que existen modelos únicos, pero una revisión más detallada de la naturaleza de los programas puede ser necesaria. Ahora bien, a diferencia de los casos en los que los dere-

³² Véase B.G. Peters, "Policy Reform: Is Uniformity the Answer?", *Political Quarterly*, núm. 74, 2003, pp. 421-429.

chos fundamentales están involucrados, podríamos esperar que los modelos de gobernanza sean más aceptables cuando existan múltiples grupos de interés bien organizados, de tal suerte que sea posible aplicar cierto grado de fuerza compensatoria para hacer que se transfieran facultades importantes a los actores no gubernamentales. Más aún, también estaríamos más dispuestos a desarrollar modelos de gobernanza en aquellas áreas de política que puedan hacerse lo suficientemente transparentes como para que los organismos fiscalizadores estén en condiciones de evaluar en qué medida los poderes públicos han sido mal asignados.

CONCLUSIONES

Resulta difícil criticar las virtudes de un modelo participativo como el de gobernanza del sector público que ha venido surgiendo en las décadas pasadas. Las ventajas de este modelo para gobernar son especialmente evidentes en términos del aparente fortalecimiento de la democracia en un mundo emergente de gobiernos participativos. En este nuevo patrón de gobernanza, una gran parte de la legitimidad del sector público derivará de la calidad de los servicios y de la forma en que éstos sean suministrados, más que de los partidos políticos, el voto y las elecciones. Puede ser que las burocracias no sean a menudo el *locus* de la acción democrática, pero en realidad están adquiriendo un papel central en ese proceso, sobre todo considerando que el involucramiento del público ha disminuido en las formas tradicionales de democracia, como son el voto y los partidos políticos.

El vínculo entre el Estado y la sociedad, que es fundamental para los modelos de gobernanza, ofrece muchas ventajas al gobierno, pero las ganancias potenciales quizá tengan un costo elevado. En particular, las posibles ganancias en eficacia y legitimidad entre algunos grupos cercanos a la provisión de los servicios podría significar que otros segmentos de la sociedad tengan que pagar con una pérdida de influencia. Ésta podría ser sumamente importante desde una perspectiva democrática, pero también podría traer consecuencias en la eficacia del gobierno. No hablamos de la eficacia de programas específicos, sino más bien del gobierno en general, entendido como un sistema de resolución de problemas de la sociedad en su conjunto. Así, los modelos de gobernanza del sector público podrían sustituir versiones más fuertes de democracia localizada (más en términos de políticas que geográficas) por una democracia representativa que pueda extenderse a segmentos más amplios de la sociedad.